BETÆNKNING

OM MEDIERNE I DEMOKRATIET

BETÆNKNING NR. 1320

BETÆNKNING
Udgivet af Medieudvalget
Statsministeriet
1996

Købes hos boghandleren eller hos
Statens Information, Statens Publikationer
Postbox 1103, 1009 København K
Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

Denne betænkning og andre publikationer fra Medieudvalget findes på internet; home-pagen har adressen:
http://www.imv.aau.dk/smu/

Grafisk Design,
Ulla Egebjergs Tegnestue

Tryk,
Herrmann & Fischer A/S

ISBN 87-601-6453-0 betænkning
ISBN 87-601-6454-9 bilag
ISBN 87-601-6455-7 betænkning + bilag

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord med anbefalingsforbehold m.v. . . . . . **side 1**

Del I: Informations- og ytringsfrihed

1. De centrale problemstillinger . . . . . **side 5**

2. Udviklingen i befolkningens brug af massemedier . . . . . **side 27**

3. Udviklingen i den politiske formidling . . . . . **side 37**

4. De fremtidige udfordringer . . . . . **side 53**

Del II: Medieudviklingen

5. Indledning . . . . . **side 69**

6. Mediernes konvergens . . . . . **side 73**

7. Nye medier . . . . . **side 83**

8. Internationalisering og koncentration af medier **side 97**

Del III: De Trykte Medier og Anbefalinger

9. De trykte medier i Danmark - en præsentation **side 153**

10. De danske dagblade . . . . . **side 161**

11. Distriktsbladene . . . . . **side 193**

12. Uge- og månedsbladene . . . . . **side 207**

13. Fagbladene . . . . . **side 219**

14. Mediepolitiske vurderinger og anbefalinger . . . **side 231**

14.1. Moms . . . . . **side 231**

- Anbefalinger vedr. moms . . . . . **side 237**

14.2. Porto og distribution . . . . . side 244
- Anbefalinger vedr. porto og distribution . . . . . side 258
14.3 Dagspressens Finansieringsinstitut (DF) . . . . . side 263
- Anbefalinger vedr. DF . . . . . side 281
14.4 Anbefalinger vedrørende annoncekompensation for abonnementsaviser . . . . . side 291

Del IV: Øvrige nøgleområder og anbefalinger

15. Presseetik og klageadgang . . . . . side 303
- Anbefalinger . . . . . side 322

16. Ophavsret og beslægtede problemer . . . . . side 332

17. Aktindsigt m.v. . . . . side 367
- Anbefalinger . . . . . side 381

18. Borgernes adgang til information fra det offentlige . . . . side 388
- Anbefalinger . . . . . side 408

19. Nyhedstjenesternes fremtidige rolle i Danmark . . . . . side 413
- Anbefalinger . . . . . side 423

20. De nye medier . . . . . side 428
- Anbefalinger . . . . . side 434

21. International regulering . . . . . side 441
- Anbefalinger . . . . . side 444

22. Mediekoncentration . . . . . side 447
- Anbefalinger . . . . . side 449

23. Uddannelse og medier . . . . . side 455
- Anbefalinger . . . . . side 480

24. Dokumentation af medieudviklingen . . . . . side 491
- Anbefalinger . . . . . side 492

Kommissorium for Medieudvalget af 23. marts 1994 . . . . . side 497

Medieudvalgets medlemmer og sekretariat . . . . . side 501

Oversigt over arbejdsgrupperne . . . . . side 503

Oversigt over Medieudvalgets betænkninger og rapporter . . . . side 507

Forord med anbefalingsforbehold .v.

Hermed fremlægges Medieudvalgets fjerde og sidste betænkning.

Medieudvalget, som blev nedsat den 23. marts 1994, fik af statsministeren til opgave at undersøge og overveje:

> *"Tilrettelæggelsen af en fremtidig mediepolitik, der bygger på informations- og ytringsfrihed, sikrer spredning, mangfoldighed og alsidighed i nyhedsformidlingen og giver de bedst mulige rammer for et kvalitetspræget medieudbud".*

Forud for denne betænkning har Medieudvalget fremlagt *Betænkning om Journalistisk efter- og videreuddannelse* (Betænkning nr. 1294), *Betænkning om de elektroniske medier* (Betænkning nr. 1300) og *Betænkning om børns og unges brug af massemedier* (Betænkning nr. 1311). Resuméer af disse betænkninger er gengivet sidst i denne betænkning.

Denne slutbetænkning er koncentreret om mediernes rolle i demokratiet, de trykte medier og de nye elektroniske medier.

Betænkningen er opdelt i fire dele - hvoraf de to første er beskrivende, mens del III og del IV også indeholder anbefalinger.

I betænkningens første del - *Informations- og ytringsfrihed* - skitseres de centrale emner og problemstillinger, der knytter sig hertil. På baggrund af en beskrivelse af ændringerne i befolkningens brug af massemedier og en diskuterende karakteristik af de væsentligste kendetegn ved udviklingen i den politiske formidling fremlægges de centrale mediepolitiske udfordringer, således som de tager sig ud for Medieudvalget.

I betænkningens anden del - *Medieudviklingen* - beskrives de mere objektive udviklingstendenser. Det gælder *mediernes konvergens*, *de nye medier* og *internationalisering og koncentration af medier*.

Betænkningens tredje del - *De trykte medier og anbefalinger* - er forbeholdt de trykte medier. I denne del redegøres detaljeret for udviklingen inden for de forskellige grupper af trykte medier, herunder om økonomi, samarbejdsformer etc. Som afslutning på denne del er anført de af Medieudvalgets anbefalinger, der udelukkende vedrører de trykte medier.

I betænkningens fjerde del - *Øvrige nøgleområder og anbefalinger* - fremlægges de øvrige områder, hvor Medieudvalget ønsker at afgive anbefalinger. Forud for hver anbefaling er anført en forklarende tekst.

Det bemærkes, at tre af Medieudvalgets medlemmer, Henning Lund-Sørensen, Vibeke G. Petersen og Peter Lorentz Nielsen, har afstået fra at tage stilling til anbefalingerne i denne betænkning, samt at Bettina Heltberg og Bård Hornekær ikke har deltaget i afstemningerne. Endvidere har Niels Thomsen afstået fra at tage stilling til anbefalingerne vedr. medieuddannelser i kapitel 23.

Medieudvalget den 11 juni 1996

Torben Krogh

/ Henning Lund-Sørensen

DEL I

INFORMATIONS- OG YTRINGSFRIHED

1 De centrale problemstillinger

1.1 Indledning

Tilstedeværelsen af en mangfoldighed af frie medier er både et kendetegn og en forudsætning for den demokratiske samfundsform.

Hvis statsmagten eller andre politiske magthavere udøver direkte kontrol med den information og de meningstilkendegivelser, der formidles gennem presse, radio og tv, er det i sig selv et overgreb på fundamentale, demokratiske rettigheder. Og omvendt ville lovgivning, forvaltning og retsvæsen i et demokratisk system ikke kunne fungere uden det informative bindeled, som massemedierne udgør mellem borgerne og samfundets mangeartede instanser og institutioner.

Som det bliver fastslået i Medieudvalgets kommissorium:

> *"Medierne udgør en uundværlig del af ethvert demokratisk samfund. Medierne må dække behovet for alsidige og engagerende oplevelser og højne informationsniveauet. Ytringsfriheden og informationsfriheden er fundamentet for folkestyret."*

Samtidig med at disse overordnede synspunkter bliver mødt med bred tilslutning, er der en stigende bekymring for, om medierne fortsat kan spille denne konstruktive rolle.

Bekymringen udspringer både af den almene samfundsudvikling og af udviklingen inden for medierne selv. Efterhånden som informationssamfundets kendetegn slår stadig stærkere igennem, bliver det også tydeli-

gere, at traditionelle værdier og beslutningsprocesser i det folkestyrede samfund er under pres.

I denne udvikling ligger der alvorlige problemer for den demokratiske styreform.

Institutioner og organisationer, der hidtil har været betragtet som grundelementer i den demokratiske struktur, bliver mødt med stigende skepsis og mistillid. Samtidig sker der en forskydning af politisk magt og indflydelse fra de folkevalgte organer til et kompliceret netværk af departementer, styrelser, organisationer og virksomheder.

Vigtige elementer i den proces er både den stadige udvidelse af EU-samarbejdets sagsområder og den vidtgående decentralisering i selve Danmark af væsentlige offentlige aktiviteter.

Dertil kommer, at den offentlige sfære er blevet udvidet både med områder, der tidligere blev anset for at være private, som f.eks. visse etiske spørgsmål, og med helt nye emnekredse i kraft af den teknologiske udvikling.

For borgerne kan dette styrke oplevelsen af, at den verden, de møder i mediernes gengivelse, er så kompliceret og fragmenteret, at den er umulig at overskue.

Samtidig har medieudviklingen betydet, at borgerne i dag har flere muligheder end tidligere for igennem en meget selektiv brug af medierne at koncentrere sig om få og temmelig begrænsede områder.

Mange faktorer bidrager således til følelsen af, at den fælles offentlighed, der skulle være forudsætningen for det folkestyrede samfunds funktionsdygtighed, er ved at blive fragmenteret. Det er en opfattelse, der ikke mindst er stærk blandt de folkevalgte selv, og som blandt andet har givet sig udslag i kritik af medierne for at ignorere eller forvrænge det arbejde, der udføres i de politiske organer.

Denne komplicerede proces, der udspringer af et samspil mellem politiske beslutninger, sociale, økonomiske og kulturelle forandringer og en hastig teknologisk udvikling, frembyder en særlig udfordring for medierne. Der bliver stillet nye krav til deres formidling af informationer over et bredt spektrum, og det indebærer samtidig, at mediernes selvstændige ansvar for demokratiets funktionsdygtighed er genstand for kritisk debat.

Som udgangspunkt for en vurdering af mediernes betydning for den demokratiske samfundsform vil det derfor være nærliggende at se nærmere på den rolle, de spiller - eller forventes at spille - i et folkestyre som det danske.

1.2 Mediernes rolle i demokratiet

I kraft af at medierne som helhed når ud til et meget stort flertal af befolkningen hver eneste dag, har de en række indbyrdes sammenhængende funktioner, som er af direkte betydning for, at samfundets institutioner kan fungere efter hensigten.

De vigtigste af disse funktioner er:

1. *Formidling af nyheder og andre informationer af almen eller speciel interesse*
   En betydelig del af nyhedsformidlingen i de trykte medier, radio og tv består i neutral og nøgtern oplysning om anliggender af samfundsmæssig betydning. Derved bidrager nyhedsformidlingen til at give borgerne mulighed for at deltage aktivt i samfundets beslutningsprocesser.

   Det kan være som medlemmer af et politisk parti, en faglig organisation, en folkelig bevægelse eller en fritidsorganisation. Det kan være som borgere i et lokalt område, som bruger af offentlige ydelser eller som forbruger i al almindelighed.

Nyhedsformidlingen inspirerer hver eneste dag til mange handlinger og initiativer, der påvirker samfundets funktioner.

2. *Fremdragelse af diskutable forhold i samfundets politiske og administrative strukturer såvel som i organisations- og erhvervslivet*

Tilstedeværelsen af en kritisk journalistisk årvågenhed virker i sig selv positivt på magtens udøvelse i et demokratisk samfund.

De, der er valgt eller udnævnt til at forvalte et særligt ansvar, ved, at de kan blive draget til ansvar ikke blot internt, men også over for offentligheden. Det bliver de mindet om ved hyppige afsløringer i medierne af magtfordrejning, misbrug og utidigt hemmelighedskræmmeri.

3. *Kontrol- og klageinstans på læsernes, lytternes og seernes vegne over for offentlige og private institutioner og virksomheder*

Netop den afslørende funktion betyder, at medierne også opfattes som en klage- og kontrolinstans. Det er ofte til dem - nogle mere end andre - borgerne henvender sig, hvis de mener at have lidt overlast eller er blevet opmærksomme på kritisable forhold i samfundet.

Ved at udøve denne kontrolfunktion bidrager medierne aktivt til at styrke det demokratiske princip om, at den, der forvalter magt og indflydelse, også skal stå til ansvar for sine dispositioner.

4. *Forum for debat af samfundsmæssig betydning*

Medierne er forum for debat, både i kraft af egne kommentarer og analyser og i kraft af indlæg og læserbreve fra såvel beslutningstagere som borgere uden samfundsmæssige tillidshverv.

Den daglige udveksling af meninger og synspunkter om aktuelle spørgsmål kan kun nå ud til en bredere offentlighed i kraft af massemedierne. Ofte vil det være en nyhedshistorie i medierne selv, der sætter gang i debatten, men det kan også være en ledende artikel eller andre former for kommentarer i medierne.

Traditionen for en bred og mangfoldig debat giver også politikere og andre beslutningstagere rig mulighed for selv at sætte sager på dagsordenen eller kommentere dem, der allerede er der.

Mellem disse fire funktioner er der i sagens natur glidende overgange. En nyhedsreportage kan være afslørende og derved virke kontrollerende over for de instanser, den omhandler, og debatskabende i den brede offentlighed.

Flere funktioner af betydning for den demokratiske samfundsform kunne nævnes. F.eks. giver de mange brevkasser med svar på spørgsmål om sociale rettigheder, økonomi, uddannelsesmuligheder, helbred etc. borgerne bedre muligheder for at fungere aktivt og konstruktivt i samfundet. Men det, der overordnet konstateres i denne sammenhæng, er mediernes ubestridelige betydning for demokratiets funktionsdygtighed. Derfor er det vigtigt, at forudsætningerne er til stede for, at de kan udfylde denne rolle bedst muligt.

1.3 Forudsætningerne for at medierne kan bidrage optimalt til den demokratiske samfundsform

De funktioner, der er skildret af mediernes betydning for demokratiet, kan naturligvis udøves med vekslende styrke. Den beskrivelse, der er givet i afsnit 1.2, dækker ikke i samme omfang forskellige grupper og typer af massemedier. Men under alle omstændigheder er der en række forudsætninger, der helt eller i hvert fald delvist skal være opfyldt, hvis mediernes rolle skal være så konstruktiv som mulig. Det er forudsætnin-

ger, hvoraf de fleste i betydeligt omfang kan påvirkes igennem den offentlige mediepolitik:

1. *Ubetinget respekt for ytringsfrihedens og informationsfrihedens principper*

   Det indebærer, at der i den almindelige lovgivning udvises den yderste tilbageholdenhed med at indskrænke retten til at ytre sig frit.

   I den forbindelse yder grundlovens § 77 kun en begrænset garanti. Mens den udtrykkeligt forbyder censur og andre forebyggende forholdsregler, er det overladt til den almindelige lovgivningsmagt at bestemme, hvilke ytringer der skal være strafbare, og hvilket ansvar der skal være forbundet med at overtræde en sådan bestemmelse. Ikke sjældent bliver nye begrænsninger i ytringsfriheden - og dermed også i friheden til at søge informationer - foreslået i "gode sagers" tjeneste.

   Men selv nok så afskyelige synspunkter bliver ikke udryddet ved forbud imod, at de bliver artikuleret offentligt. Derimod lider ytringsfriheden overlast, hvis det gøres strafbart at fremsætte bestemte sæt af synspunkter.

   Det er en erkendelse, der bør ligge til grund for al lovgivning, der kan berøre borgernes og dermed mediernes ret til at ytre sig frit.

2. *Selvstændighed for de enkelte medievirksomheder i forhold til statsmagten*

   Der er i begrebet *selvstændighed* en nuanceforskel i forhold til begrebet *uafhængighed*, der ofte anvendes i denne forbindelse. Men i et kompliceret og gennemreguleret samfund som det danske vil det være illusorisk at tale om total uafhængighed.

På en række områder er alle medievirksomheder afhængige af statsmagtens beslutninger og dispositioner, de elektroniske dog i højere grad end de trykte. Fælles for alle medievirksomheder er imidlertid, at de må have absolut redaktionel selvstændighed i forhold til alle offentlige myndigheder, hvis de skal udøve deres demokratiske funktioner.

Kun efterfølgende skal de kunne gøres ansvarlige for det, de har offentliggjort, og da kun i henhold til gældende lov.

3. *Mangfoldighed i det samlede medieudbud*

Mangfoldighed går her ikke kun - og ikke primært - på det numeriske antal af medievirksomheder, bladtitler, radiostationer og tv-kanaler. Det kan være højt, uden at der er den store holdningsmæssige variation i det samlede udbud.

Det afgørende er derfor dels, at mangfoldigheden kommer til udtryk i en bred variation af medier, der arbejder i forskellige geografiske områder ud fra forskellige holdninger, synspunkter og interesser, dels at udbuddet i massemedier med særlige forpligtelser som f.eks. public service-virksomheder i sig selv er præget af mangfoldighed. Kun derved sikres borgerne reelle valgmuligheder i deres medieforbrug.

4. *En klar bevidsthed blandt de ansvarlige for mediernes indhold om disse mediers funktion, påvirkningsmuligheder og ansvar*

Medierne adskiller sig bl.a. fra demokratiets andre grundpiller ved i det daglige at blive ledet og fremstillet af mennesker, der hverken er demokratisk valgt eller offentligt udpeget til at varetage denne funktion. Det gælder delvist også de to public service-virksomheder, Danmarks Radio og TV 2, hvor bestyrelserne, men dog ikke direktionerne, er offentligt udpegede.

Sådan må det være med den placering, medierne har i forhold til andre indflydelsesrige beslutningstagere i det folkestyrede samfund. Det betyder til gengæld, at der individuelt er forbundet et meget betydeligt ansvar med at lede eller arbejde for medievirksomheder.

Moralsk er det et ansvar, der rækker videre end de rammer, der er fastsat lovmæssigt, men som på den anden side ikke kan defineres entydigt for alle medievirksomheder og medietyper.

5. *Reel mulighed for borgerne til at søge information og underholdning ud fra egne ønsker og behov*

Den første betingelse for, at dén forudsætning kan opfyldes, er selvsagt, at der er tilstrækkelig mangfoldighed i det samlede medieudbud. Men derudover er også uddannelsesniveau, privatøkonomi, bopæl og mange andre faktorer, der kun til dels kan påvirkes igennem offentlige foranstaltninger, af central betydning.

Rent mediepolitisk er der grund til især at hæfte sig ved distributionsvilkårene for både trykte og elektroniske medier.

Problemerne for de forskellige medietyper er langt fra de samme, men forsøgene på at løse dem må som mål have, at borgerne får reelle muligheder for at nyde godt af retten til informationsfrihed.

6. ***Åbenhed** i forvaltning og offentlige beslutningsprocesser*

En sådan åbenhed er nødvendig for, at medierne kan udfylde deres funktion som formidler af relevante oplysninger på en måde, som giver borgerne mulighed for at danne sig et overblik over de folkevalgte organers og de administrative enheders arbejde.

Med den betydning medlemskabet af Den Europæiske Union har for både lovgivningen og forvaltningen i Danmark, må denne åbenhed også omfatte EU-anliggender.

Det må i den forbindelse fremhæves, at medierne ikke blot er bidragydere til, men også afhængige af den demokratiske samfundskultur. Med den nye informationsteknologis udbredelse vil der åbne sig nye muligheder for en effektiv brug af reglerne om offentlighed i forvaltningen.

7. *Kvalificerede uddannelsestilbud inden for alle medierelevante fag*

Dette aspekt har Medieudvalget allerede beskæftiget sig med i sin *Betænkning om journalistisk efter- og videreuddannelse*, og emnet vil blive yderligere uddybet senere i denne betænkning.

Men det bør understreges, at medierne har behov for en alsidig og veluddannet stab af ledere og medarbejdere, hvis de skal udfylde deres funktion optimalt.

8. Større krav om baggrundsviden

Samfundsudviklingen og ændringerne i borgernes - ikke mindst børns og unges - selvforståelse stiller stigende krav om baggrundsviden og færdigheder til at vælge og håndtere information. Derfor er det afgørende vigtigt for det politiske systems funktioner - og for mediernes motivation - at skole- og uddannelsessystemet sikrer sådanne færdigheder og kundskaber - også til de mange, som ikke mere automatisk får dem i forbindelse med deres erhvervsuddannelse og arbejde.

9. Fortsat styrkelse af den dybtgående og kritiske kvalitetsjournalistik, der har udviklet sig inden for alle medietyper de seneste årtier

Det er en journalistik, der har udvidet offentlighedens muligheder for at få indblik i sammenhænge, der hidtil har været mere eller mindre skjult, uanset om det er inden for politik, i erhvervslivet eller i organisationernes verden.

Den fortsatte udvikling af denne journalistiske tradition afhænger primært af de redaktionelle og programmæssige prioriteringer i de enkelte medievirksomheder, men også af hvilke etiske normer der er fremherskende inden for journalistfaget.

1.4 **Faktorer,** der kan svække mediernes betydning for den demokratiske samfundsform

I de senere års offentlige debat er der ganske ofte udtrykt bekymring over, at ændringer i mediestrukturen og i mediernes indhold og formsprog kan frembyde problemer for folkestyrets funktioner. Det er da også muligt at pege på en række tendenser, der *kan* indebære en svækkelse af mediernes betydning for demokratiet.

1. Politisk betingede indskrænkninger i ytringsfriheden

Den stigende kompleksitet i udformningen og forvaltningen af lovbestemmelser i EU medfører i sig selv større krav til mediernes nyhedsbehanaiing af baggrundsstof. Det indebærer risko for en mindre sagkyndig journalistik - eller en latent afhængighed af autoriserede kilder og talsmænd, som mindsker danske mediers evne til at dække vigtige spørgsmål ud fra danske interesser og synsvinkler.

Også i mere konkret forstand har EU-lovgivningen haft voksende betydning for mediernes arbejdsvilkår. En del af problemerne

herved angår ikke medierne alene, men har vidtrækkende betydning for ytringsfrihed og presseetik og dermed for samfundet i almindelighed.

Som eksempel kan nævnes, at der er et direktivforslag på vej om kommerciel ytringsfrihed. Endvidere har Europa-Parlamentet opfordret EU-Kommissionen til at udarbejde et adfærdskodex for pressen. Det afspejler, at der i både EU og Europarådet er politiske grupperinger, der arbejder for restriktioner over for bestemte meningsytringer og fremstillingsformer, der anses for uacceptable og/eller skadelige.

Opfattelsen af, hvad der er "politisk korrekt", har de seneste år fået stærkere moralske overtoner, der igen fører til mere vidtgående krav om politiske indgreb. Det er tendenser, der næppe rummer nogen alvorlig, akut fare her i landet, men som kan blive en trussel, hvis de forstærkes i de gamle demokratiers kulturkreds.

I den forbindelse kan det være en risiko, også her i landet, at stigende politisk utilfredshed med mediernes dækning af det politiske liv fører til større velvilje over for krav om mere vidtgående restriktioner.

2. *Manglende økonomiske muligheder for at opretholde og udvikle et varieret medieudbud*

I en politisk sammenhæng er det en faktor, der især kan slå igennem for tv-mediet, hvor viljen til at skabe de nødvendige økonomiske rammer igennem licens fastsættelse, reklameregler og transmissionsvilkår til syvende og sidst er afgørende for, om der vil være et varieret udbud af danske programmer til at tage konkurrencen op med et stadigt stigende antal udenlandske tv-kanaler, der kan modtages i Danmark.

I en erhvervsmæssig sammenhæng er det en faktor, der især har betydning for de trykte medier, hvor dagspressens driftsøkonomi generelt set er så skrøbelig, at antallet af selvstændige udgiverselskaber inden for en kortere årrække kan blive reduceret markant.

3. *Koncentration af afgørende redaktionel indflydelse hos få, store medievirksomheder*

Inden for de trykte medier, især dagspressen, er der de senere år sket en betydelig koncentration i form af overtagelser, sammenlægninger og strategiske alliancer.

Hidtil har det ikke ført til et tilsvarende fald i antallet af bladtitler, og på de enkelte aviser er der bevaret en høj grad af redaktionel selvstændighed, selv om nogle lokale dagblade er begyndt at udgive fælles-sektioner om nationale og internationale forhold.

Men markante eksempler fra andre lande, hvor der er tradition for en stærk udgiverindflydelse, har tydeligt illustreret den fare, der kan være forbundet med koncentration af medieejerskab på få, store virksomheder. I den forbindelse er Silvio Berlusconis brug af en dominerende indflydelse på italiensk tv til at vinde den politiske magt for en tid hyppigt blevet fremhævet som et afskrækkende eksempel.

Men nok så alvorligt i et større perspektiv er koncentrationen af mediemæssig magt hos enkeltpersoner, der som Rupert Murdoch aktivt søger at bruge medierne til at udbrede bestemte, stærkt vestligt orienterede synspunkter og adfærdsnormer i store dele af verden. Endvidere er der grund til at hæfte sig ved tendenser til, at medievirksomheder i Europa i stigende grad bliver overtaget af store koncerner, der ikke primært har til formål at drive tv og radio eller at udgive aviser og magasiner. Inden for især tv-mediet foregår koncentrationen både vertikalt og horisontalt. Det

vil sige, at store koncerner dels systematisk opkøber alle led i kæden fra den kreative idéfase over produktionen til distributionen, dels køber flere virksomheder med samme funktion i denne kæde.

4. *Ændring af mediernes prioritering af det redaktionelle stof i en sådan grad, at den politisk relevante oplysning bliver sporadisk og usammenhængende*

Der er i den offentlige debat fremført det synspunkt, at en sådan ændring er ved at ske, ikke mindst i tv, der i den forbindelse kritiseres for at lade sig inspirere af populærpressens stofvalg og indfaldsvinkler.

I det samlede tv-udbud, der i dag står til rådighed for danskerne, vinder den adspredende underholdning frem på de mere samfundsrelevante programmers bekostning, selv om DR og TV 2 i de senere år har udvidet deres nyhedsudsendelser.

Det er en udvikling, der kan forstærke tendensen til, at de informationsstærke borgere i mindre grad bruger tv som kilde til oplysninger af samfundsmæssig betydning.

Men det må samtidig understreges, at dette synspunkt på især tv-mediets udvikling ofte bliver bestridt med henvisning til, at tv fortsat er primærkilde til samfundsoplysning for et flertal af danskere. At mediets formsprog er under ændring må i denne forbindelse ses som udtryk for en udvikling af tv's specifikke formidlingsmuligheder.

5. *Ændrede professionelle normer for den journalistiske udformning af samfundsrelevant stof*

En sådan ændring er sket løbende, hvad der eksempelvis fremgår ved at sammenligne dagens aviser med dem, der blev udgivet for

tre eller fire årtier siden. Både prioriteringen af stoffet og præsentationen af de enkelte historier er ændret markant, og det har ikke mindst berørt dækningen af det politiske liv.

I politiske kredse er der også en følelse af, at udviklingen efterhånden - og ikke mindst i tv - er nået til et punkt, hvor der ikke længere er tale om meningsfuld formidling af oplysninger om offentlige anliggender. Et karakteristisk udslag af denne utilfredshed er kritikken af, at udtalelser bliver hakket op i fragmenter på få sekunder, så de fremstår ganske uden sammenhæng eller nuanceringer.

I det omfang, denne kritik er dækkende for den faktiske udvikling, er der oplagt tale om en svækkelse af mediernes betydning for den demokratiske beslutningsproces.

6. Ændringer i en række politikeres holdning til optræden i medierne

I dag er medierne ofte det sted, hvor ikke mindst ledende politikere gerne fører debatten og forsøger at forme det politiske og personlige billede, som de ønsker at vise borgerne/vælgerne.

Samtidig foregår kontakten mellem politiker og journalist ofte via pressemeddelelser eller "plantede historier" fra stadig flere pressemedarbejdere i partier eller ministerier. Det gælder både ved rapportering om daglig rutine og ved belysningen af kontroversielle sager.

Herved bliver mediernes mulighed for at stille relevante uddybende spørgsmål vanskeliggjort eller helt fjernet, mens deres dækning af det politiske stof ensrettes.

I den udstrækning, politikeres stigende behov for selviscenesættelse i professionelle og private sammenhænge tvinger eller

lokker opmærksomheden væk fra den egentlige politiske dagsorden, er der også her tale om en svækkelse af mediernes mulighed for at tilbyde et ordentligt grundlag for den demokratiske beslutningsproces.

1.5 De forskellige mediers betydning

En vurdering af massemediernes betydning for den demokratiske samfundsform kan ikke foretages uden at skelne mellem de forskellige medietyper.

Selv om radioen historisk set var "avis på lyd" og tv senere "radio på billeder", og selv om dette forhold længe prægede den almindelige opfattelse af medierne, så har de enkelte medier for længst udviklet deres egen form for formidling. Det er en udvikling, der fortsat finder sted med konsekvenser for både stofvalg og fortælleform.

Derfor er de trykte mediers funktion en anden end den, der varetages af radioen, hvis rolle igen er forskellig fra tv's. Men også inden for de enkelte medietyper er der store og afgørende forskelle.

Dagbladenes rolle er en anden end magasinpressens, fagpressens, distriktsbladenes og tidsskrifternes. Og inden for hver enkelt af disse typer af trykte medier er der igen markante forskelle på den funktion, de søger at udfylde over for deres læsere.

I den offentlige debat bliver tv ofte omtalt som det vigtigste eller mest magtfulde blandt massemedierne.

Det er en vurdering, der kan hente næring i den kendsgerning, at tv klart er den medietype, der i gennemsnit bruges mest tid på om dagen. Samtidig er der markante eksempler på, at tv har kunnet bruges til at ændre den offentlige mening om aktuelle og kontroversielle spørgsmål. Under valgkampagner har tv ofte spillet en central rolle for partierne og

deres kandidater, hvad der har været medvirkende til, at forestillingen om tv's magt over sindene trives særligt godt i politiske kredse.

Både de opsigtsvækkende eksempler på tv's indflydelse og det løbende forbrug af tv-programmer kan imidlertid let overskygge det forhold, at mediernes betydning for demokratiets funktioner har mange facetter.

Radioen er, set ud fra et forbrugersynspunkt, langt mere fleksibel end tv. Og produktionsmæssigt er det langt hurtigere og billigere at formidle nyheder og baggrundsstof igennem radio. Af disse årsager har den landsdækkende radio en meget mere omfattende nyhedsformidling end tv, og den bliver brugt kontinuerligt hen over døgnet. Det giver radioen mulighed for ikke blot at sætte en sag på dagsordenen, men også at følge den op, endnu inden de øvrige medier overhovedet har haft mulighed for at omtale den.

Med lokalradioernes udvikling er der åbnet nye muligheder for at komme til orde, men sjældent for at nå ud til en bredere offentlighed, sådan som det er tilfældet i de landsdækkende kanaler. En betydelig del af lokalradioerne spiller til gengæld en væsentlig rolle som forum for lokal debat og oplysning.

Men endnu bredere i sin dækning end radioen er dagspressen. Det vigtigste forum for den mere nuancerede og mangesidede samfundsdebat, der er vital for den demokratiske styreform, er dagbladet. Det er det i kraft af såvel reportager og interviews som læserbreve, kommentarer og kronikker.

I avisen er der langt bedre plads til en mangesidet og løbende debat, end der som regel er i radio og tv. Og på modtagersiden giver læsning helt andre muligheder for eftertanke og afprøvning af egne synspunkter end de mere flygtige indtryk, der efterlades efter radiolytning og tv-sening, som til gengæld kan have en større umiddelbar virkning, når opsigtsvækkende emner sættes på dagsordenen.

I denne sammenhæng, der angår mediernes betydning for det demokratiske samfundsliv, indtager *dagspressen en* fortrinsstilling på tre centrale områder:

> I den oplysende funktion er den bredere og mere detaljeret end de elektroniske medier.
>
> I den afslørende og kontrollerende funktion arbejder den med en højere grad af fleksibilitet, fordi anonyme kilder bedre kan udnyttes i de trykte mediers end i de elektroniske mediers journalistik.
>
> I funktionen som forum for den politiske og samfundsrelaterede debat kan dagspressen inddrage langt flere bidragydere - og dermed synspunkter.

For de øvrige trykte medier gælder det, at de deler nogle, men forskellige karakteristika med dagspressen.

> *Distriktsbladene* spiller en stadig mere betydningsfuld rolle for det lokale folkestyre, efterhånden som dagbladene bliver færre og større i deres geografiske dækningsområder.
>
> *Fagpressen* er en vigtig kilde til informationer om forhold, der enten erhvervsmæssigt eller i fritiden meget direkte angår læsernes interesser.
>
> *Magasinpressen* udvikler og styrker interessen for brede emneområder, der ikke traditionelt opfattes som politiske, men hvor meningsdannelsen ikke desto mindre får politiske konsekvenser på længere sigt. Betydningsfulde spørgsmål som kønnenes ligestilling og hensyn til miljøet er klare eksempler på denne sammenhæng.

En vis del af *tidsskriftpressen* formidler informationer og analyser om problemer og forskningsresultater, som har grundlæggende betydning for samfundsudviklingen og den demokratiske debat. Typisk når de kun frem til specielle talmæssigt begrænsede publikumsgrupper, men herfra spredes de jævnligt videre gennem omtale i de egentlige massemedier.

På tilsvarende vis henter mange læsere oplysninger og synspunkter i andre specialblade og lader sig derved påvirke også i rollen som samfundsborgere.

Mens det således er oplagt, at nogle medier og medietyper har en mere direkte og bredspektret betydning for demokratiets funktioner end andre, vil det være forkert at afskrive disse andre medietyper som ligegyldige for den meningsdannelse, der er afgørende for, hvordan folkestyret udvikler sig.

Disse medier er en del af det samlede mediemønster, der med et citat fra Medieudvalgets kommissorium bør "sikre den alsidige information, som er en forudsætning for den frie meningsdannelse i den demokratiske proces, i samfundsdebatten og i kulturlivet".

1.6 Det redaktionelle og journalistiske ansvar

Som nævnt tidligere er der et særligt ansvar forbundet med at redigere og arbejde for en medievirksomhed.

Der er et ansvar over for lovgivningen, og det er stort set ens for alle medietyper. Nok så vigtigt i denne sammenhæng er imidlertid det specifikke, virksomhedsrelaterede og individuelle ansvar, der i sagens natur vil blive opfattet forskelligt i forskellige sammenhænge.

Imidlertid er det vigtigt, at der i medieverdenen selv foregår en løbende debat om ansvar og etik. Og her tænkes ikke blot på, hvad "man kan

tillade sig", men i lige så høj grad på de forpligtelser, der er forbundet med at arbejde redaktionelt og journalistisk. Disse forpligtelser vil være forskellige fra f.eks. den store morgenavis til det store formiddagsblad, fra den landsdækkende public service radio til den lille lokalradio og fra nyhedsafdelingen til underholdningsafdelingen på en tv-station.

Men i alle tilfælde vil der være tale om et ansvar og en forpligtelse over for læserne, lytterne og seerne.

Netop på grund af de forskellige vilkår giver det ingen mening at generalisere yderligere på dette punkt. Men nogle få faktorer bør fremhæves for at angive de rammer, inden for hvilke det redaktionelle og journalistiske ansvar gør sig gældende:

1. *Medierne er* ***virksomheder,*** *der skal klare sig økonomisk - og helst give tilstrækkeligt overskud til nye investeringer og ny udvikling*

   Det gælder alle medietyper, selv om deres vilkår langt fra er ens.

   Nogle fungerer som forretning og vil blive lukket, hvis de i mere end en kort overgangsperiode er underskudsgivende.

   Andre eksisterer på et mere idépræget grundlag og vil derfor strække sig langt i bestræbelserne på at overleve, hvis de kommer i økonomisk krise.

   Atter andre, som de store radio- og tv-stationer, eksisterer i kraft af en politisk beslutning for at udfylde bestemte funktioner. Men også for dem vil det i fremtiden gælde, at der skal være balance i økonomien.

   Til trods for deres samfundsmæssige betydning kan medierne - med undtagelse af Danmarks Radio og TV 2 - altså ikke opfattes som en offentlig tjenesteydelse, borgere får stillet til rådighed,

fordi den er vigtig for dem. For Danmarks Radio og TV 2 forholder det sig dog anderledes. Danmarks Radio er således en selvstændig offentlige institution, mens TV 2 er en selvejende institution.

Medierne drives i alt væsentligt som erhvervsvirksomheder med de driftsøkonomiske krav, det indebærer.

Eneste markante undtagelse er de publikationer, der udgives af organisationer og foreninger.

2. *Mediernes selvstændighed*

Ytringsfriheden indebærer, at den enkelte virksomhed har frihed til at udforme indholdet i de medier, den ejer, efter sine egne ønsker og beslutninger (med Danmarks Radio og TV 2 som delvise undtagelser).

Informationsfriheden giver mulighed for, at den enkelte borger har frihed til at vælge mellem mange og forskelligartede medieudbud - eller til at se helt bort fra dem.

Det er de vilkår, under hvilke medierne skal udøve deres demokratiske funktion. For public service-virksomhederne afspejler de lovfæstede formålsparagraffer, hvad dette ansvar indebærer. Men der er i høj grad grund til også at understrege betydningen af det individuelle, virksomhedsbaserede ansvar.

3. *Det journalistiske ansvar*

Der er imidlertid i journalistikken en faglig etik og nogle professionelle normer, der går på tværs af medievirksomheder og medietyper.

Som en række konflikter mellem redaktionen og udgiverne inden for fagpressen har vist, stiller journalister krav om en vis grad af redaktionel frihed, da det er forudsætningen for, at de også kan udøve et ansvar over for i dette tilfælde læserne.

Men omvendt er det også udgivernes grundlovssikrede ret at udgive en publikation, hvor indholdet er i overensstemmelse med det, de ønsker. Vil journalister ikke være med til en sådan redaktionel linie, må de finde sig et andet arbejde, mens udgiverne må finde sig nogle andre og mere føjelige medarbejdere.

Imidlertid er det ikke blot i fagpressen, men i mediebranchen i bred forstand, der kan anes tydelige konturer af et modsætningsforhold af denne karakter.

I den journalistiske selvforståelse er faget forbundet med et ansvar for, at det demokratiske samfund kan betjene sig af en bred nyhedsformidling om politiske, kulturelle, økonomiske, organisatoriske, erhvervsmæssige, sociale, uddannelsesmæssige og andre forhold, der har betydning for både beslutningsprocesserne i samfundet og for rammerne om den enkelte borgers hverdag.

De journalistiske krav, der udspringer af en sådan professionel etik, er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfaldende med de prioriteringer, ejerne og beslutningstagerne på bestemte medievirksomheder ser som de mest løfterige for netop deres blad, radio eller tv-station.

Det kan eksempelvis være den foretrukne strategi at koncentrere sig om det rent underholdende tilbud for at nå ud til et større publikum. Men hvis kravene til indhold og væsentlighed skubbes til side til fordel for fremtrædelsesform og umiddelbar effekt, kan det nemt komme i modsætning til den professionelle journalistiske selvforståelse.

Derfor kan det meget vel vise sig, at fremtidens udfordringer til medierne i al deres forskellighed ikke nødvendigvis vil være de samme som fremtidens udfordringer til journalistikken.

2 Udviklingen i befolkningens brug af massemedier

2.1 Indledning

I løbet af de seneste ti år er udbudet af elektroniske medier steget markant, mens de fleste trykte medier har haft et stabilt oplagstal. På tv-området har der været tale om et medieboom - med TV 2, lokal-tv og satellit-tv.[1]

Det ændrede udbud afspejler sig i befolkningens forbrugsmønster. Som det fremgår af boks 2.1.1, er medieforbruget først og fremmest øget på områderne tv, video og pc/cd-rom, mens der er tilbagegang for dele af de trykte medier - provinsaviser, formiddagsaviser og ugeblade.

Selv om der er en generel forskydning i mediebrugen fra de trykte til de elektroniske medier, er udviklingen ikke entydig. De landsdækkende morgenaviser og distriktsbladene holder status quo - nogle af dem har endda fået flere læsere. Nogle ugeblade klarer sig fortsat godt. Og med hensyn til tv bør det bemærkes, at DR-TV har mistet seere i konkurrencen med de mange nye tv-stationer. Ifølge en rapport[2] til Medieudvalget opfatter mange mennesker ikke længere DR som primærkanal, dvs. en kanal som tv-apparatet rutinemæssigt er indstillet på.

Som følge af mediernes digitalisering opstår der i disse år nye medieformer med øget mulighed for *interaktiv* brug. Det gælder den elektroniske avis, video on demand, interaktive multimedier, virtual reality mv. For

[1] For en nøjere redegørelse for *uabudet* af medier: se del III i denne betænkning vedrørende de trykte medier, og se Medieudvalgets *Betænkning om de elektroniske medier*, kapitel 3.

[2] Kim Schrøder, *Danskerne og medierne - dagligdag og demokrati*, Medieudvalget 1995.

at vurdere konsekvenserne for mediebrugen er det nødvendigt med en nøjere redegørelse for den aktuelle medieudvikling (se Del II i denne betænkning).

Boks 2.1.1

Ændringer i befolkningens brug af medier - tendenser de seneste 10 år

Medietype	Hovedtendens	Bemærkninger
Dagblade	↓	Tilbagegangen gælder læsningen af provinsaviser og formiddagsaviserne. I 1995 læste 72 % af den danske befolkning avis dagligt, mens det i 1984 var 85%.
Distrikts-blade	↕	Uændret antal læsere; dog har de gratisomdelte søndagsaviser haft stor udbredelse. 86% af befolkningen læser gennemsnitlig 1,3 distriktsblade om ugen.
Uge- og månedsblade	↓	Tilbagegangen gælder især kvindeugeblade. 63 % af befolkningen læste i 1995 mindst 1 ugeblad i løbet af en uge; i 1984 var det 70%.
Fagblade m.v.	?	Der er ikke foretaget undersøgelser, der gør det muligt at vurdere udviklingen af forbruget på dette medieområde.
Tegneserier	↓	Forbruget af tegneserier er faldet markant siden 1988. 27 % af befolkningen kan betegnes som højfrekvente læsere, mens det i 1988 var 51%.
Tv	↑	Især fremkomsten af TV 2 og TV 3 har øget tv-seningen. I 1995 brugte en dansker i gennemsnit 2. t. og 36 min. på tv, mens det i 1983 var 1 t. og 48 min.
Radio	↑	Lytningen til DR er uændret, men steget på lokalradioområdet. I gennemsnit brugte en dansker i 1995 30-45 min. om dagen på at lytte lokalradio.
Video	↑	Markedet for leje- og købevideoer er øget markant. Desuden havde 65% af de danske husstande en videoafspiller i 1995, mens det i 1984 var 13% (I 1996 er tallet steget til 70%).
Pc/cd-rom	↑	Danmark er det land i Europa, der har den største husstandsdækning af computere (ca. 40% i 1995 og 45% i 1996). De fleste computere, der sælges i dag, har multimediefaciliteter.

I det følgende uddybes mediebrugen af de trykte medier (afsnit 2.2) og de elektroniske medier (afsnit 2.3), og der sættes fokus på ændringerne i det sociale mønster i brugen af nyhedsmedier (afsnit 2.4) og på danskernes brug af især tv sammenlignet med andre lande (afsnit 2.5).

2.2 De trykte medier

Af tabel 2.2.1 fremgår, at der i dag er færre, der læser avis, ugeblade og tegneseriemagasiner, sammenlignet med for 10 år siden.

Tabel 2.2.1

Andele af befolkningen, der læser trykte medier			
Medietyper	1984	1988	1995
Læser dagligt avis	85%	82%	72%
Læser overhovedet ugeblade	70%	66%	63%
Læser tegneserier 1-3 pr. måned	40%	51%	27%

Kilde: Dansk Målgruppe Index.

Som årsager til tilbagegangen for *dagbladene*, der især har ramt provinsaviserne og formiddagsaviserne, kan anføres:

færre og færre foretrækker nyheder i avisen frem for på tv - specielt blandt de 13-29 årige;[3]

dagbladene er steget i pris - for formiddagsaviserne over 100% i perioden 1984-1994;

[3] Kilde: Ole E. Andersen, *Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994*, Medieudvalget 1995.

især provinsaviserne er blevet udsat for stærk konkurrence fra de gratisomdelte aviser - herunder de regionale søndagsaviser.

Hvad angår tilbagegangen for *ugebladene*, som især har ramt kvindeugebladene, må det bemærkes, at andre medier i øget omfang prioriterer livsstilsstof - bolig, samliv, helse, mad osv. Disse stofområder har tidligere i langt højere grad været forbeholdt ugebladene.

Tegneseriernes tilbagegang kan bl.a. tilskrives det stigende antal tegnefilm i tv.

Der er ikke analysegrundlag til at vurdere udviklingen i læsningen af *fagbladene*, men en rapport[4] udarbejdet for Medieudvalget betoner, at fagbladene - med et samlet årsoplag på 132 mio. eksemplarer - spiller en større rolle end tidligere antaget.[5] Dels har nogle fagblade i gennemsnit otte læsere pr. nummer, dels er det den mediegruppe, der 'producerer' det næstfleste antal læseminutter i den danske befolkning.

2.3 De elektroniske medier

Som det fremgår af tabel 2.3.1, bruger en dansker i gennemsnit ca. 50 minutter mere om dagen på at se tv sammenlignet med for 12 år siden, da DR var ene tv-udbyder.

Der er klare aldersforskelle i tv-seningens omfang. Således ser de 4-12 årige tv 1 time og 35 minutter om dagen, mens det for de ældste på 61 år og derover er ca. 3 1/2 time, dvs. mere end dobbelt så meget.

4 Preben Sepstrup, *Fagbladene i medielandskabet*, Medieudvalget 1996.

5 Rapporten henviser bl.a. til, at Mediekommissionen i sin *Betænkning om dansk mediepolitik* (1985) kun omtalte fagbladene på nogle få limer.

Tabel 2.3.1

Daglig tv-sening pr. dansker[6]			
1975	1983	1990	1995
1 t. 37 min.	1 t. 48 min.	2 t. 06 min.	2 t. 36 min.

Kilde: bl.a. *Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983 - 1994*, Medieudvalget 1995.

Danskerne bruger nu som før det meste af deres seertid til at se public service tv (DR-TV og TV 2), men satellit-kanalerne - især TV 3 - har i de seneste år opnået større seerandele. I dag har over halvdelen af den danske befolkning adgang til satellit-tv, og som det fremgår af tabel 2.3.2 sker der i husstande med adgang til satellit-tv et markant fravalg af public service tv. Blandt de unge er fravalget særligt tydeligt, idet de 10-20 årige med adgang til satellit-tv i dag bruger mindre tid på at se DR-TV og TV 2 end på at se satellit-tv, nabolands-tv og lokal-tv

Tabel 2.3.2

Andel daglig seertid på public service-kanalerne (DR-TV og TV 2)			
	Adgang til satellit-tv	Ikke-adgang til satellit-tv	Alle
10- 20 årige	42%	83%	62%
Alle (fra 4 år)	57%	84%	69%

Kilde: Gallup - TV-meter.

[6] 1995-tallene har TV-meter som kilde. Da TV-meter er en mere præcis og dækkende målemetode, som skønsmæssigt registrerer 20% *mere* sening end tidligere benyttede målemetoder, er tallene for tidligere år justeret, så der opnås den bedst mulige sammenlignelighed mellem tallene.

Med hensyn til *radio-lytningen* kan det bemærkes, at danskerne er næsten lige så meget i kontakt med radioen som med tv. Det betyder, at en dansker i gennemsnit bruger ca. 5 timer om dagen på radio og tv.

Video-seningen er ligesom tv-seningen steget gennem de seneste 10 år. Som det fremgår af tabel 2.3.3, ser 54% af danskerne mindst én gang om måneden video, som de selv har optaget, mens det for ti år siden kun var 15%, der gjorde det.

Tabel 2.3.3

Andel der mindst én gang om måneden ser video			
1984		1995	
Optaget	Købt/lejet	Optaget	Købt/lejet
15%	14%	54%	22%

Kilde: Dansk Målgruppe Index.

2.4 Det sociale mønster

Set ud fra et samfundsmæssigt synspunkt, der betoner betydningen af borgernes medleven i demokratiet, har brugen af nyhedsmedier - herunder ikke mindst dagblade - særlig betydning. I den forbindelse tegner der sig et socialt mønster i mediebrugen.

Som det fremgår af tabel 2.4.1, er det bestemte befolkningsgrupper, der ikke læser dagblade. Først og fremmest drejer det sig om ældre og pensionister uden uddannelse og med lav indkomst samt arbejdsløse, men også unge travle småbørnsfamilier, der måske hverken har tid eller råd til daglig avislæsning.

Tabel 2.4.1

Andel, der aldrig eller sjældnere end månedligt læser aviser		
	1987	1993
Alle (befolkningen under ét)	3%	6%
Enlig, uden børn, 60-74 år	4%	17%
Samboende, ældste barn 0-2 år	3%	9%
Grundskole uden erhvervsuddannelse	3%	9%
Ufaglært arbejder	3%	8%
Pensionist/efterlønsmodtager	4%	9%
Arbejdsløs/bistandsmodtager	3%	15%
0-119.000 kr. husstandsindkomst	4%	12%
120- 199.000 kr. husstandsindkomst	3%	10%

Kilde: Torben Fridberg, *Danskerne og kulturen* (1989) og *Kultur- og fritidsaktiviteter* 1993, Socialforskningsinstituttet.

I 1993 var det 6% af befolkningen, der aldrig eller sjældent læste avis, mens det for gruppen af arbejdsløse/bistandsmodtagere var 15%. I perioden 1987 - 93 er der tale om en markant stigning: fra at de ressourcesvage grupper lå på niveau med gennemsnittet i befolkningen til en stor niveauforskel.

Problemet bliver ekstra tydeligt, når der - i en undersøgelse udarbejdet for Medieudvalget[7] - viser sig samme sociale mønster i brugen af tv: Mange mennesker i de ressourcesvage grupper, der sjældent eller aldrig benytter sig af trykte medier af relevans for samfundets informationsniveau og meningsdannelse, ser kun dokumentar- og debatudsendelser, når de tilfældigt 'dumper ind i' dem.

[7] Kim Schrøder, *Danskerne og medierne - dagligdag og demokrati*, Medieudvalget 1995.

Risikoen er bl.a., at mange børn og unge vil vokse op i hjem, hvor det ikke er en selvfølge, at man orienterer sig om nyheder af betydning for samfund og demokrati. Derfor har Medieudvalget i sin *Betænkning om børns og unges brug af massemedier* foreslået initiativer til at gøre dagblade og andre trykte medier mere tilgængelige i miljøer i tilknytning til skole og fritid.[8]

2.5 Det internationale perspektiv

Danskerne ser mere fjernsyn i dag end for 10 år siden, men sammenlignet med andre lande (i Vesteuropa og USA), hører danskerne ikke til storforbrugere af tv. Sammen med Norge, Sverige og Finland indtager Danmark de sidste pladser på en rangliste efter tv-forbrug i lande, Danmark normalt sammenligner sig med. Både England, Frankrig og Tyskland har mere daglig tv-sening (se tabel 2.5.1).

Heller ikke med hensyn til omfanget af radiolytning kan danskerne betegnes som storforbrugere efter international målestok.

Med i vurderingen af det internationale perspektiv indgår også omfanget af udbud og forbrug af udenlandsk tv i Danmark. I den forbindelse konkluderer en rapport[9] udarbejdet til Medieudvalget, at "det kan give stof til eftertanke" at:

> udbudet af udenlandsk tv-fiktion er otte-doblet i løbet af ti år: fra ca. 663 timer årligt i 1984 til 5.544 timer i 1994;

[8] Medieudvalget har med interesse noteret sig, at Anders Mølgaard Jensen, uddannelsespolitisk ordfører for Venstre, har foreslået en forsøgsordning med dagblade på uddannelsesinstitutioner. I et brev til Medieudvalget af 25. april 1996 redegøres for forslaget med udgangspunkt i Medieudvalgets *Betænkning om børns og unges brug af massemedier*.

[9] Ole E. Andersen, *Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994*, Medieudvalget 1995.

stigningen i den daglige tv-sening på ca. 27% siden 1990 er stort set sket på andre kanaler end public servicekanalerne DR-TV og TV 2.

Tabel 2.5.1

Tv-sening og radiolytning pr. dag pr. person(i minutter)			
Land	Tv-sening	Radiolytning	I alt
USA	432[10]	163	595
Italien	227	114	341
England	220	155	375
Spanien	218	101	319
Tyskland	189	174	363
Frankrig	183	154	337
Holland	164	176	340
Danmark	156	143	299
Norge	149	140	289
Finland	144	226	370
Sverige	142	180	322

Kilde: Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994, Medieudvalget 1995.

I en anden rapport[11] udarbejdet til Medieudvalget peges der endvidere på en polarisering af tv-forbruget mellem den del af befolkningen, der kan modtage satellit-tv, og dem der ikke kan: 56% af tv-forbruget i 'satellit-

[10] Tv-sening pr. apparat.

[11] Preben Sepstrup, *Udenlandsk tv - udenlandske tv-kanaler og tv-programmer i det danske medielandskab,* Medieudvalget 1995.

husstande' er af udenlandsk produktion, mens det i 'ikke-satellit-husstande' drejer sig om 40%.

Undersøgelserne understreger, at de danske public service stationer står over for store udfordringer. Det gælder ikke alene om at øge mængden af dansk produceret fiktion, men at sikre udsendelserne en kvalitet, så de er konkurrencedygtige med de mange udenlandske tilbud.

Medieudvalget har i sin *Betænkning om de elektroniske medier* foreslået initiativer til at styrke og forbedre dansk public service fjernsyn.

3 Udviklingen i den politiske formidling

3.1 Indledning

Forholdet mellem borgerne, medierne og politikerne er under forandring. Den intense debat om medierne og demokratiet i disse år vidner om usikkerhed med hensyn til demokratiets vilkår i fremtidens Danmark. Det gælder lige fra en stærk frygt for, at populismen skal undergrave det repræsentative demokrati til forjættende forestillinger om udviklingen af en helt ny og mere direkte form for demokrati med de nye informationsteknologier som navlestrengen mellem borgere og beslutningstagere.

Også årsagerne til forandringerne er et gennemgående tema i debatten. Nogle hæfter sig ved, at befolkningen generelt er blevet mere pragmatisk i sine holdninger; andre hæfter sig ved mediernes kommercialisering, og atter andre tilskriver udviklingen de politiske beslutningsprocessers stigende kompleksitet og uigennemskuelighed.

Samstemmende synes alle iagttagelser dog at pege på, at mediernes funktion fra overvejende at være en *formidlende* instans mellem politikere og befolkning i langt højere grad er blevet en *selvstændig* aktør i den demokratiske debat.

Det er ikke tanken i dette kapitel at give en videnskabelig analyse af udviklingen i forholdet mellem borgerne, medierne og de politiske beslutningstagere, men derimod i diskuterende form at tegne et rids til en karakteristik af nogle af de mest åbenbare forandringer. I det følgende kapitel 4 diskuteres forskellige fremtidige perspektiver.

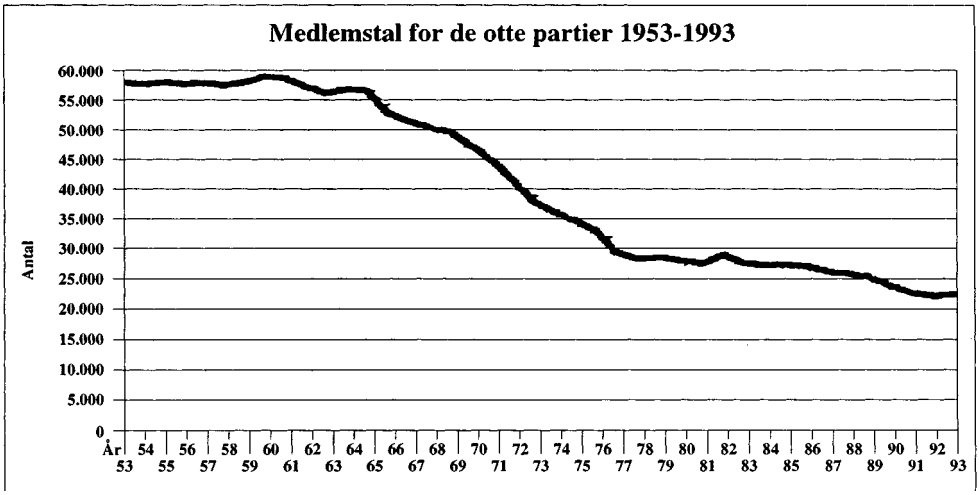
3.2 Borgerne: Man har et standpunkt til man møder et bedre

Populært sagt kan den mest betydningsfulde ændring i befolkningens forhold til de politiske beslutninger sammenfattes i begrebet *af-ideologisering*. Danskerne synes i dag i langt højere grad at være løsrevet fra klassemæssige, partimæssige og religiøse bånd end for 30-40 år siden.

Som de væsentligste årsager hertil må peges på dels det kulturelle opbrud, der for alvor tog fart i 60'erne, og dels det generelt højere uddannelsesniveau - med ændrede pædagogiske normer - i samfundet.

Generelt synes det at have gjort danskerne mindre autoritetstro: Hverken politikere eller folk med en specialviden kan på forhånd regne med, at deres viden og synspunkter tillægges afgørende vægt. En synlig konsekvens heraf har været, at langt færre danskere end tidligere er medlem af et politisk parti. At der er tale om en markant udvikling fremgår af nedenstående grafiske fremstilling.

Tabel 3.2.1: Medlemstal for de otte partier, 1953-93[12]



Kilde: Lars Bille, i: *Demokratiets mangfoldighed.* Morten Madsen m.fl. (red). Forlaget politiske studier, Kbh. 1995.

12 I alt for partierne: Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre, SF, CD og Kristeligt Folkeparti.

Denne udvikling synes imidlertid på ingen måde at have sat sig spor i form af en generelt vigende interesse for politik. Ifølge en spørgeskema-undersøgelse udarbejdet for Medieudvalget[13] angiver en fjerdedel af den danske befolkning således, at de interesserer sig "temmelig/meget stærkt" for politik. Ca. halvdelen interesserer sig "i nogen grad" for politik, mens den sidste fjerdedel af befolkningen interesserer sig "lidt/slet ikke" for politik.

Forandringerne i mediernes formidling af det politiske stof kan derfor næppe tilskrives en generel vigende interesse for politik. De må snarere fortolkes som et udtryk for en mere emneorienteret holdning til de politiske spørgsmål. Det er med baggrund i denne større individualitet, at medierne har ændret deres formidlingsform.

33 Mediernes formidling af politisk stof

Primært kan de største forandringer karakteriseres ved, at den elektroniske nyhedsformidling i højere grad end tidligere i en væsentlig del af befolkningen opfattes som den vigtigste nyhedskilde til politisk stof. Imidlertid er der markante forskelle på befolkningsgruppers brug af medierne. Blandt dem, der kan defineres som informationsstærke og ressourcerige, spiller især tv en mindre rolle som politisk nyheds-formidler. For dem varetages denne funktion i højere grad af dele af de trykte medier. Det er primært der, de henter deres baggrundsorientering og følger - eller bidrager til - den løbende offentlige debat.

I kraft af sin hurtigt opdaterede nyhedsformidling og det store antal sendetimer indtager radioen en særlig position. Det er i radioens nyheds-udsendelser, at et stort antal danskere første gang i løbet af dagen stifter bekendtskab med de begivenheder, de først senere møder i tv og de trykte medier. I radioen er der også tidsmæssige muligheder for at gå i

[13] Bjarne Ruby, *Mediebrug og demokrati: Statusbeskrivelse og analyse* (ikke offentliggjort). Der er tale om en sociokulturel holdningsanalyse baseret på ca. 2000 repræsentativt udvalgte respondenters besvarelser.

dybden med en lang række emner, der spiller en rolle i den politiske debat.

Dagbladene

De mest markante ændringer i dagbladenes behandling af det politiske stof kan karakteriseres som følger, idet det skal bemærkes, at partipressens opløsning og promoveringen af "kampagnejournalistikken" stammer tilbage fra 60'erne og 70'erne.

1. Generelt i pressen ses der en mindre, men gennemgående opprioritering af de "seriøse" emneområder gennem de sidste 10 år. Det gælder især de emneområder, der traditionelt er fora for den almene offentlige debat - politik, kultur og erhvervsstof - mens de store og underholdningsprægede områder er blevet svagt nedprioriteret. Det skal dog bemærkes, at omfanget af de enkelte aviser er øget i perioden både med hensyn til antallet af sektioner og antallet af sider. Heri ligger forklaringen på, at der kan ske en opprioritering af det politiske stof samtidig med, at der er blevet mere af det såkaldte underholdningsstof.

2. Det egentlige referat fra de forskellige politiske fora - ikke mindst folketingsreferatet - er forsvundet.

3. Den politiske dagsorden sættes i mindre grad af politikerne alene, men i større udstrækning i et samspil med medierne.

4. Tendensen til, at de enkelte blade favoriserer politikere af nærtstående partifarve, er faldende.

5. Personcentreringen er stærk i pressen i den forstand, at enkeltpolitikere er genstand for intens interesse og omtale. Men de behandles som aktører i det politiske spil, og kun undtagelsesvis uden for formiddagsaviserne kommer mere personlige træk eller personlige reaktioner på diverse hændelser til udtryk.

6. Anvendelsen af fotografier, fotomontager og andre illustrationer er øget markant.

Disse tendenser synes ikke at bekræfte bekymringen for, at avisernes svar på den elektroniske nyhedsformidling skulle bestå i en øget prioritering af underholdningsstoffet. Snarere viser det, at aviserne forsøger at profilere sig ved en distance til de elektroniske mediers nyhedsformidling. Det gælder både den politiske baggrundsorientering og muligheden for - gennem flere sektioner - at tilgodese læsernes specialinteresser.

Selvstændiggørelsen i forhold til de politiske institutioner peger på tendensen til at flytte det formidlingsmæssige udgangspunkt fra politikerne og de politiske institutioner til læserne. Vel at mærke i en situation hvor forbindelsen mellem læserne og avisen, som tidligere nævnt i mindre grad end tidligere hviler på et partipolitisk defineret tilhørsforhold.

TV

Oprettelsen af TV 2 i 1988 betød både konkurrence på den danske nyhedsformidling og et større udbud af tv-nyheder. Siden er udbudet øget yderligere. De to danske public service-stationer sender således i dag på hverdage henholdsvis 55 minutters nyheder og 1 time og 20 minutter. Hertil kommer det dansksprogede TV3's nyheder (25 minutter dagligt), de lokale tv-stationers og de mange udenlandske tv-stationers nyhedsprogrammer, hvor specielt det amerikanske CNN repræsenterer en ny form for "live-nyhedsformidling". Der er således et væsentligt større udbud end i 1987, hvor man måtte nøjes med den daglige halve time, evt. suppleret med lidt sening på nabolandenes stationer.

Også med hensyn til den tid, der forbruges på at se tv-nyheder, er der sket en stigning. På grund af forskellige opgørelsesmetoder af seertal in-

den for perioden er det imidlertid vanskeligt at give et præcist tal for denne stigning.

Som nævnt er det større forbrug af tv-nyheder blevet fulgt af et klart skred i retning af, at flere danskere foretrækker nyhederne i tv fremfor i avisen. Der er tale om en relativ stigning på 60% i forhold til 1984. Ikke overraskende er det især de 13-29 årige, der foretrækker nyhederne i tv frem for i avisen.

Der er grund til at hæfte sig ved, at det større medieudbud også har været medvirkende til at svække de enkelte stationers autoritet - konkret tænkes på monopolbruddet med oprettelsen af TV 2. Formuleret med medieforskeren Stig Hjarvards ord[14]:

> *"Som følge af monopolbruddet mistede Danmarks Radio autoritet, ikke mindst på nyhedsområdet. Hvor TV-avisen i kraft af sit offentlige monopol kunne - og skulle - sammenfatte nationens politiske dagsorden hver aften, har ingen tv-station længere en sådan autoritet at trække på. Resultatet er en form for magtforskydning fra tv-stationerne til seer: Autoriteten er ikke længere givet det offentlige monopol, men er noget som tv-stationen selv skal skabe gennem sin daglige betjening af seerne: Nyhedsformidlingen bliver i højere grad en servicevirksomhed, som må orientere sig mod seernes vurderinger og behov."*

Det forøgede udbud giver i sig selv seerne øgede muligheder for på baggrund af deres egne individuelle præferencer at vælge den form for formidling, de foretrækker. Man er med andre ord ikke i samme udstrækning som tidligere nødt til at acceptere en bestemt formidlingsform og stofprioritering.

Udviklingen af tv-nyhedsformidlingen i retning af øgede krav om aktualitet, ændret henvendelsesform og forløbsstruktur kædes i den

[14] Stig Hjarvard, *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati,* Medieudvalget 1995.

offentlige debat ofte sammen med denne stigende konkurrence mellem de forskellige tv-kanaler.

En bekymret og pessimistisk vurdering ville typisk hæfte sig ved, at nyhedsformidlingen i dag må konkurrere med de mange kommercielle kanaler om seernes gunst. Seerne forstås derfor i stigende grad som forbrugere og i mindre grad som borgere: Nyhederne bliver en vare, som skal afsættes til flest mulige. Kravet om umiddelbar appel fører til, at nyhederne klippes sammen af seks-sekunderssekvenser uden hensyntagen til de nødvendige nuancer, der er afgørende for den demokratiske debat.

En mindre bekymret og mere optimistisk vurdering ville derimod lægge vægt på, at udviklingen i tv-journalistikken skal forstås som et udtryk for, at mediet er ved at finde sin egen form. Hvor tv-nyhederne til at begynde med kalkerede de trykte mediers form med lange informative opremsninger, prioriteres billedsiden i dag som en selvstændig betydningsfaktor. Tv-mediets formidlingsmæssige force ligger netop i bevægelsen, klippene, nærbillederne og hastigheden - derved adskiller det elektroniske billedmedie sig simpelthen fra det trykte medie.

Endvidere kan man hæfte sig ved, at især de to public service-stationer supplerer de daglige nyhedsudsendelser med en række baggrundsorienterende programmer, der giver plads for en mere nuanceret fremstilling af konkrete emneområder.

Bl.a. har Danmarks Radios TV i de seneste år udviklet en nyhedstime i den bedste sendetid på ugens første fire dage kl. 21.00 til 22.00, ligesom det specielle søndagsmagasin i samme tidsrum (21.00 til 21.45) er opretholdt. Det har betydet, at både udenrigsorienteringen og erhvervsstoffet har fået en mere central placering i DR-TVs sendetid end nogensinde tidligere.

For TV 2's vedkommende kan man fremhæve betydningen af, at landsnyhedsprogrammerne siden 1988 er blevet suppleret med de otte regionale tv-stationers nyhedsprogrammer kl. 19.30 - 20.00. De

regionale udsendelser har haft stor betydning for synliggørelsen og formidlingen af den regionale og politiske debat i Danmark, hvilket ikke mindst har vist sig ved TV 2's dækning af kommunevalgene. Fremhæves kan også TV 2's topmødeprogrammer, hvor man har bundet de regionale studier sammen i flere timer lange landsdækkende og meget sete debatprogrammer.

Med hensyn til beklagelsen af den større grad af fokusering på publikums forventninger kan det - med medieforskeren Henrik Søndergaards ord[15] - indvendes, at:

> *"Hvor den traditionelle forståelse af offentlig service, som den kommer til udtryk i den klassiske velfærdsstat, bygger på forestillingen om, at offentlige institutioner skal varetage objektive behov hos brugerne, uden at brugerne selv kommer til orde, lægges der i den moderne opfattelse vægt på at tilbyde valgmuligheder, så brugerne i sidste ende selv afgør, hvilke ydelser der skal produceres. Denne forestilling, som indgår i begrebet om "den responsive stat", udgør på den ene side et brud med den form for formynderi, som den gamle opfattelse af offentlig service hviler på. På den anden side afspejler den det forhold, at brugernes behov og interesser efterhånden er blevet så forskelligartede og indbyrdes uforenelige, at de ikke kan imødekommes gennem standardiserede ydelser, men må tilpasses individuelle krav" .*

Der er blevet påpeget en risiko for, at demokratiet udvikler sig til et såkaldt *konfetti-demokrati*, hvor der ikke er noget klart fokus, men tusinder af enkeltsager, som hele tiden stjæler billedet. I værste tilfælde en situation, hvor borgerne helt mangler fælles værdier og holdninger at stå sammen om og derfor deler sig i så mange subkulturer og marginal-

[15] Henrik Søndergaard, *Public service i dansk Fjernsyn - Begreber, status og scenarier*, Medieudvalget 1995.

grupper, at både den lokale, regionale og nationale fælles identitet er svær at få øje på.

Omvendt er der blevet peget på, at udviklingen kan tænkes at fremme en reel ansvarliggørelse og demokratisering. For det første fordi det individuelle udgangspunkt ikke nødvendigvis står i modsætning til helhedssynet, på samme måde som helhedssynet ikke forudsætter en partipolitisk eller ideologisk forankring, men tværtimod kan tænkes at fremme en ny form for ansvarliggørelse. For det andet fordi de nye teknologiske muligheder for kommunikation kan tænkes at virke befordrende for interessen for aktiv deltagelse i den demokratiske debat.

Der er næppe tvivl om, at udviklingen i den politiske journalistik med fokusering på enkeltsager og personer har virket befordrende for den almindelige interesse for de politiske spørgsmål. Fokusskiftet fra traditionelle samfundsmæssige institutioner til andre emnekredse kan fortolkes som en anerkendelse af, at mange andre livsområder end de traditionelt politiske har relevans - også i sammenhæng med en bredere politisk interesse.

Deraf kan man imidlertid ikke konkludere, at udviklingen under alle omstændigheder har en demokratiserende virkning. I den udstrækning, det private helt og holdent fortrænger helhedssynet, kan udviklingen resultere i en situation, hvor politik indskrænkes til blot at handle om forsvaret af private interesser, samtidig med at snæversynet tenderer mod at bekræfte eksisterende fordomme om samfundets indretning. Dermed kan en mere nuanceret og mangfoldig dialog om de politiske emner blive forhindret.

Uanset om man beklager eller glædes over udviklingen i nyhedsmediernes dækning af det politiske stof, forsøger både de elektroniske og de trykte medier i højere grad end tidligere at tilpasse deres nyhedsformidling til publikums forventninger på bekostning af de politiske institutioners og aktørers ønsker til formidlingen.

Denne tendens kan tænkes at blive forstærket af den informationsteknologiske udvikling. Når den elektroniske informationssøgning bliver almindelig udbredt - på internet eller diverse databaser - vil det give den interesserede mulighed for at få den ønskede information i den form, vedkommende måtte ønske sig. Og omvendt øges mulighederne for at fravælge det, der ikke umiddelbart interesserer.

Radio

Det formidlingsmæssige dilemma, der følger af, at medierne i højere grad forsøger at tilgodese brugernes individuelle forventninger, træder tydeligt frem i diskussionerne om Danmarks Radios nyhedsformidling i radioen.

På radiosiden har Danmarks Radio hidtil fastholdt at lade én afdeling - Nyheds- og aktualitetsafdelingen - producere fælles nyheder til de tre kanaler (P1, P3 og Danmarkskanalen), der indeholder nyhedsudsendelser. Radioavisen har således fortsat hele befolkningen som målgruppe.

Herudover har man i stigende omfang tilrettelagt nyhedsindslag, der hver på sin måde forsøger at tilgodese de tre kanalers specielle målgruppe, f.eks. Orientering på P1, Go'Morgen P3 på P3 og Morgenmagasinet på Danmarkskanalen.

Det aktuelle spørgsmål er, om man skal fortsætte ad denne vej, så også de egentlige radioaviser udformes forskelligt afhængigt af den konkrete målgruppe[16].

Til fordel herfor er der blevet anført, at man gennem en forskellig formidling og prioritering af stoffet kan respektere den danske befolknings forskellige præferencer og forudsætninger. En respekt der i lyset af det

[16] For en uddybende diskussion af public service-begrebets udvikling henvises til Medieudvalgets *Betænkning om de elektroniske medier* (Betænkning nr. 1300).

stigende medieudbud er en forudsætning for, at public service-radioen kan fastholde sin position som nyhedsformidler til danskerne.

Omvendt er der blevet peget på, at netop radionyhedernes funktion som den eneste tilbageværende fælles nyhedsreference for befolkningen er værd at forsvare i en tid, hvor medierne generelt bliver stadigt mere optaget af at tilfredsstille forskellige befolkningsgruppers forventninger.

3,4 Politikerne og de politiske institutioner

Politikerne: Iscenesættelse på godt og ondt
Udviklingen i den politiske journalistik er sket under pres fra to sider: Mediernes og politikernes. Samtidig med, at bl.a. fjernsynets fremkomst stimulerede ændringer i den journalistiske udtryksform også i aviserne, blev det ved tydelige eksempler dokumenteret, hvor vigtig en ledende politikers gennemslagskraft i medierne kan være for et partis vælger-tilslutning og dermed dets politiske muligheder.

Eksemplerne i det efterfølgende er hentet fra landspolitik. Ikke fordi tendenserne ikke også findes i regional- og lokalpolitik, men fordi de mest kendte knytter sig til folketingspolitikken.

Ikke mindst gennembruddet for Mogens Glistrups og Erhard Jakobsens nye partier i 1970'erne skærpede kravene om, at den enkelte politiske personlighed markerede sig over for offentligheden, og tendensen gik mod en "privatisering af politikken". Samtidig foretog medierne stadig hyppigere et fravalg af traditionelt politisk stof og bevirkede derved, at det politiske system ikke længere var ene om at sætte den politiske dagsorden. Derfor måtte politikeren - uanset om han eller hun havde lyst eller evne til medieoptræden - i højere grad på egen hånd skabe og vedligeholde sin indflydelse ved direkte kontakt til offentligheden gennem selvstændig udnyttelse af medierne.

Ikke mindst i de seneste år har dette krav givet sig udtryk, som man ikke tidligere har set i tilsvarende omfang. Et eksempel er en ny tendens til politisk bogproduktion. I Danmark har flere af de centrale politikere således inden for de seneste fem år markeret sig med personlige debatbøger i et omfang, man ikke tidligere har set eksempler på.

Et andet eksempel på politikernes forsøg på at imødekomme udfordringerne fra det ændrede medielandskab er ressourcetilførelsen til det politiske niveau. Inden for de sidste 10 år er der således sket mere end en fordobling af ministrenes personlige stab i ministersekretariaterne. Alene inden for de sidste tre år er sekretariatsmedarbejderne øget med 25%.[17] Samtidig er der sket en firedobling af statsstøtten til de politiske partier og en markant forøgelse af servicen for de enkelte folketingsmedlemmer.

En del af denne øgede service og økonomiske støtte til folketingsmedlemmer anvendes med medierne som mål. Bl.a. har folketingspartierne forstærket deres interne presseafdelinger.

Aktiviteten over for medierne er her ofte - ligesom i ministersekretariaterne - beregnet på at erobre dagsordenen ved hjælp af aktiv produktion af strategioplæg og ved kommunikationsvirksomhed over for offentligheden. Eksempler er de omfattende strategiske redegørelser med direkte sigte på mediernes dagsorden: budget- og finansredegørelser, erhvervsredegørelser og miljøredegørelser.

Men også de politiske chefers behov for med egne ord og uimodsagt at formulere holdninger i aktuelle eller generelle debatter formidles i stort tal af professionelle sekretariats- eller pressemedarbejdere.

Specielt for oppositionspolitikere giver Folketingets forretningsorden en række muligheder for profilering, som benyttes stadig oftere. Således er

17 Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 39, d.6/11-1995.

der sket en klar stigning i antallet af forespørgselsdebatter, der ligesom samråd med ministre kan bringe spørgeren i fokus i den offentlige debat.

På grænsen mellem den politiske debat og privatsfæren - eller et stykke på den anden side af denne grænse - forekommer det også stadig oftere, at politikere søger at sikre sig positiv presseomtale ved iscenesættelse af enkeltstående begivenheder. Her er stort set altid tale om muligheder for iøjnefaldende illustration. Derfor går fænomenet internationalt under de præcise betegnelser "photo opportunity" eller "photo event".

Det er dog langt fra al medieomtale, som er positiv i det politiske liv. Negativ omtale er frygtet - et enkelt fejltrin, som sker i offentlighed, eller som bliver offentligt kendt, kan i dag betyde en øjeblikkelig afslutning på en politisk karriere.

Der er i den offentlige debat blevet peget på risikoen for, at det vil medføre en situation, hvor de centrale politiske poster kun bliver indtaget af personer, der i helt usædvanlig grad er "moralsk rene", men som til gengæld kan mangle kreativitet, dristighed og elementær sund fornuft. Dernæst kan det også betyde, at de politiske markeringer udvandes, hvis frygten for at sige noget kontroversielt tager overhånd i forhold til ønsket om at sige noget, "som alle kan være enige om".

Når alle disse problemer i forholdet mellem politikere og medier er påpeget, står det tilbage at understrege, at man næppe kan bebrejde de folkevalgte, at de indretter sig på de formidlingskanaler, der står til rådighed - at de benytter de værktøjer, som giver den største gennemslagskraft. Ligeledes er det naturligt, at medierne ændrer deres arbejds- og udtryksform i takt med de muligheder, bl.a. den teknologiske udvikling giver.

Til syvende og sidst er det altovervejende borgernes krav - i deres egenskab af forbrugere og vælgere - som sætter scenen for forbindelsen mellem dem og politikerne. Disse krav er som alle andre under stadig påvirkning af valgmulighederne i et samfund under forandring.

De politiske beslutningsprocesser: Stigende kompleksitet
Som en direkte modsætning til ønsket om en nærværende og personligt forankret behandling af de politiske emner står udviklingen i de politiske beslutningsprocesser. De er blevet stadigt mere komplicerede og vanskelige at gennemskue.

Internationaliseringen og - paradoksalt nok - decentraliseringen af beslutningsprocesserne er medvirkende til, at de reelle beslutningsprocesser og ansvarsområder bliver uklare.

På det internationale område betyder de store hensyn, politikerne især må tage til EU-lovgivningen og anden international regulering, at de nationale politikeres indflydelse bliver vanskeligere at gennemskue for befolkningen. Hertil kommer, at mange af de hensyn der tages, som oftest bygger på endog overordentlig komplekse problemstillinger, kan være vanskelige for såvel borgerne som politikerne selv at overskue. For de politiske beslutningstagere har det blandt andet betydet et forøget behov for at omgive sig med embedsmænd og eksperter.

Men også tendenserne til decentralisering truer overskueligheden. På de forskellige lokale niveauer imødegås en eventuel offentlig kritik ofte under henvisning til de økonomiske rammer, som folketingspolitikerne gøres ansvarlige for. I sammenhæng med en skarpere profilering af landspolitikerne i medierne fører det ofte til, at landspolitikerne gøres ansvarlige for forhold, der formelt set hører under f.eks. amterne eller kommunerne. I den udstrækning, politikerne på alle niveauer fralægger sig ansvaret, sløres derfor befolkningens opfattelse af det politiske system som reelt ansvarligt.

Det har været medvirkende til den situation, hvor politikerne i mange borgeres øjne ikke længere fremstår som den entydigt overordnede instans, men derimod som jævnbyrdige aktører på linie med andre deltagere i det politiske forhandlingsspil.

Det skal bemærkes, at de politiske beslutningsprocessers stigende kompleksitet i mange tilfælde må tilskrives, hvad der isoleret set kan karakteriseres som positive tiltag: Retssikkerheden sikrer ikke kun parterne, den komplicerer også et sagsforløb. Erkendelsen af, at miljøproblemer er grænseoverskridende, fordrer international regulering, der potentielt slører Folketingets kompetence. Ønsket om at høre alle parter i en given konflikt fremmer ikke gennemskueligheden i lovgivningsarbejdet.

Dette ændrer imidlertid ikke ved, at udviklingen i den politiske kultur sammenfattende må karakteriseres som en stigende ubalance mellem på den ene side de reelle beslutningsprocessers voksende kompleksitet og uigennemsigtighed og på den anden side befolkningens ønske om via medierne at møde gennemsigtighed og synligt personligt engagement, for med baggrund heri selv at kunne træffe sine valg.

4 De fremtidige udfordringer

Medieudviklingen og de kulturelle forandringer rummer både nogle af de mest spændende og positive udfordringer og samtidig nogle af de mest skræmmende elementer ved fremtidens samfund.

I de nye teknologier ligger der potentiale til en udbygning af de demokratiske beslutningsgange, det almene informations- og uddannelsesniveau og den mellemmenneskelige kommunikation på tværs af grænser, sprog og kulturforskelle. Men de kan også anvendes, så de øger risikoen for samfundsmæssig polarisering, menneskelig isolation og apati over for den omgivende verden.

Dobbeltheden af positive muligheder og åbenbare risici er ikke af ny dato - den har kendetegnet hele den menneskelige kultur- og samfundsudvikling. Men den fremstår med større klarhed nu end i de perioder, hvor den herskende samfunds- og kulturopfattelse var baseret på en udbredt fremskridtstro. I dag er det vanskeligt at pege på tænkelige, positive forandringer, der ikke samtidig rummer negative elementer. Omvendt vil forsøg på konsekvent at standse de teknologiske ændringer ikke blot være udsigtsløse, men virke direkte begrænsende på afprøvningen af nye og potentielt positive muligheder.

En vurdering af, hvor stærkt henholdsvis de positive og de negative tendenser, der i dag kan konstateres, vil slå igennem i de kommende år, må nødvendigvis være forbundet med usikkerhed. Det samme gælder en vurdering af deres tænkelige konsekvenser, da disse tendenser - som tidligere påpeget - trækker i forskellige retninger.

Imidlertid kan der være grund til at se nærmere på nogle af de mest udbredte antagelser om, hvad de kommende års udvikling vil indebære.

Medieudvalget ønsker at pege på følgende centrale temaer:

1. Fragmenteringen.
2. Kulturkløften.
3. Kommercialiseringen.
4. Internationalisering og mediekoncentration.
5. Digitalisering og ændrede betalingsformer.

4.1 Fragmenteringen

Den informationsteknologiske udvikling åbner for en øget og lettere adgang for borgerne til søge information. Denne udvikling skulle i sig selv være et entydigt fremskridt ud fra en demokratisk synsvinkel.

Der er imidlertid i stigende omfang blevet stillet spørgsmålstegn ved en sådan simpel kobling mellem den stigende adgang til informationer og borgernes indsigt i og interesse for de samfundsmæssige anliggender.

Der er blevet peget på, at mængden, kompleksiteten og hastigheden af informationer synes at stille både borgerne, de folkevalgte politikere og medierne over for uoverkommelige krav. Mere konkret en udvikling i retning af, at:

> fremtidens mediebrugere bliver oversvømmet af informationer. Problemet bliver derfor ikke at skaffe sig informationerne, men at få dem sorteret og valideret - at få overblikket og få den troværdige information. Det, der skulle være et gode, kan vise sig for mange at blive en betydelig stressfaktor;
>
> resultatet bliver informationsangst - ikke alene for den del af befolkningen, som ikke føler sig i stand til at følge med udviklingen. Fornemmelsen af, at der hele tiden er nyt, man skal lære, hele tiden nyt, man skal have gjort sig bekendt med, hele tiden krav om omstilling, kan blive en stor belastning for mange.

Konsekvensen kan blive, at opinionsdannelsen og den demokratiske debat indskrænkes til i bedste fald at dreje sig om ganske få, enkle og overskuelige sager. Det kan i bred forstand gå ud over det generelle informationsniveau og mere specifikt tilskynde borgerne til at isolere sig i snævre interessefællesskaber. Det er denne situation, der er blevet betegnet som fragmenteringen af den politiske offentlighed.

Nu er spørgsmålet for det første, om der overhovedet er tegn på en sådan fragmentering. Man kan nemlig indvende, at aldrig har så mange danskere været optaget af de samme emner, som tilfældet er i dag. De store seertal til de to nationale public service-stationers daglige nyheds- og debatprogrammer (der i vid udstrækning emnemæssigt omhandler de samme begivenheder) i sammenhæng med den stort set uændrede radiolytning og læsning af morgenaviserne synes i nogen grad at dementere tilstedeværelsen af en sådan fragmentering. Der er ikke noget, der indtil videre tyder på, at disse kilder til et fælles referencegrundlag generelt nedprioriteres i befolkningen.

Ét er imidlertid, at sådanne iagttagelser kan rejse tvivl om fragmenteringens omfang og samfundsmæssige konsekvenser. Noget andet er, hvordan den enkelte mediebruger oplever den voldsomme vækst i udbudet, og hvordan det i fremtiden vil påvirke adfærd og tænkemåde i forskellige befolkningsgrupper.

Der er som udgangspunkt for en vurdering grund til at slå fast, at den informationsteknologiske udvikling og det større medieudbud næppe er den eneste årsag til det, der er blevet omtalt som "informationsstress". Som tidligere er blevet påpeget, spiller de kulturelle forandringer og de politiske beslutningsprocessers stigende kompleksitet også en rolle.

En konsekvens af det, der er blevet betegnet som individualiseringen, synes at være en højere grad *af pragmatisme* - der gives ikke i samme udstrækning som tidligere et fast forankringspunkt, hvorudfra man kan vurdere nyhederne. At tage stilling fra sag til sag - eller som det kan formuleres: at vælge "a la carte" fremfor at vælge en "menu" - stiller i

sig selv større krav om indsigt. Hertil kommer, at kompleksiteten i samfundet i forbindelse med det generelt højere uddannelsesniveau har betydet, at stadig flere emneområder er til behandling i den løbende offentlige debat. Kravene og de gensidige forventninger til den aktive samfundsborger er blevet skærpet betydeligt.

Om konsekvensen af denne udvikling bliver, at folk begynder at fravælge bestemte informationstyper, det være sig fjernsynet, den nuancerende nyhedsformidling eller emner af fælles samfundsmæssig relevans, eller om den tværtimod betyder, at flere bliver i stand til at handle og optræde som aktive samfundsborgere i et demokrati med en betydelig decentralisering, er ikke til at afgøre.

Det, der står fast i mediepolitisk sammenhæng, er at sikre, at befolkningen fortsat har et alsidigt og troværdigt medieudbud at vælge imellem samt i videst muligt omfang også forudsætningerne for at kunne forholde sig kritisk til det voksende informationsudbud.

Her synes ikke mindst de trykte medier og public service-medierne at have en afgørende funktion.

4.2 Kulturkløften

En af de bekymringer, der knytter sig til den informationsteknologiske udvikling, angår risikoen for, at der åbner sig nye sociale og kulturelle kløfter i befolkningen. Det kan være en kløft mellem generationerne - mellem dem, der er opvokset med computer-teknologien, og dem, der aldrig har stiftet bekendtskab med tastaturet og skærmen. Det kan også være en social kløft mellem dem, der via uddannelse, økonomisk formåen og job formår at anvende de nye teknologier og dermed kan opsøge et stadigt større informationsudbud, og dem der står fremmede og skræmte over for disse nye muligheder, som de ikke har ressourcer til at udnytte.

Det betænkelige ved disse perspektiver er, at deltagelse i samfundsdebatten og indhentning af de informationer, der er nødvendige for at begå sig i samfundet, i højere grad end i dag bliver til en sag for en ressourcestærk elite. Forskelle som de her beskrevne har eksisteret igennem hele den civiliserede menneskeheds historie. Spørgsmålet i dag er, om udviklingen i informationsteknologien og medieverdenen bidrager til at uddybe disse forskelle.

De konstaterbare forskelle i mediebrug mellem forskellige befolkningsgrupper er i høj grad forbundet med den uddannelsesmæssige, erhvervsmæssige, sociale og kulturelle baggrund. Det er først og fremmest disse faktorer, der er bestemmende for, hvordan de enkelte grupper og enkeltpersoner reagerer på nye medieudbud og nye teknologiske muligheder.

Dette forhold understreger også, at det gængse billede - en kløft - næppe er særligt dækkende for de faktiske forhold. Samfundet består ikke af to store, hver for sig ensartede grupper, der er skarpt adskilt i deres vidt forskellige medievaner, men omfatter derimod en bred variation af medieforbrug med overlappende mønstre fra en befolkningsgruppe til en anden. Men det ændrer dog intet ved, at der som yderpunkter er dels en meget informationsstærk, dels en meget informationssvag gruppe borgere.

Selv om det er tvivlsomt, om disse forskelle i medieforbrug adskiller sig fra de mønstre, der tidligere gjorde sig gældende under andre medieteknologiske forhold, taler en del for, at konsekvenserne i dag kan vise sig at være mere alvorlige for de grupper, der må betegnes som informationssvage.

For demokratiet som sådan er det ikke noget nyt problem, da det altid har fungeret på basis af vidt forskellig viden og interesse hos de enkelte borgere. At afgive sin stemme er en ret, der ikke er forbundet med noget krav om indsigt og engagement. Derimod kan følgerne for den enkelte blive stadigt mere problematiske, fordi der i dag generelt på

arbejdsmarkedet stilles højere krav end tidligere til både viden og indsigt, herunder i mange sammenhænge om at kunne betjene de nye informationsteknologier.

De vigtigste bestræbelser på at mindske risikoen for og omfanget af en udvikling, hvor de informationssvage på forhånd giver afkald på de muligheder, der ligger i den nye informationsteknologi, hører næppe hjemme under mediepolitikken i snæver forstand. De består snarere i en målrettet indsats inden for undervisningen. Men et vigtigt supplement på det kultur- og informationspolitiske felt vil bestå i at forsyne bibliotekerne med de nødvendige ressourcer til at betjene dem, der ikke umiddelbart har adgang til at benytte den nye informationsteknologis muligheder.

4.3 Kommercialiseringen

Et andet karakteristikum ved medieudviklingen er den stigende grad af kommercialisering af medieindholdet. Med kommercialisering menes to forhold, nemlig både reklamernes indtog i de elektroniske medier og de enkelte mediers forsøg på at sikre sig det størst mulige publikum.

Kritikken af reklamernes indtog i de elektroniske medier hænger sammen med kontrasten til en ikke særlig fjern fortid med radio/tv-monopol uden reklamer. I den trykte presse derimod har der altid været et stort udbud af publikationer, der rummer betydelige mængder af reklamer, og som ikke har prætenderet at eksistere med andre formål end at fornøje sine læsere og tjene penge til sine udgivere.

Med de teknisk betingede muligheder for et langt større udbud af elektroniske medier er denne forskel udvisket. Langt den største del af medievirksomhederne drives i dag på kommercielle vilkår, på samme vis som de trykte medier altid er blevet drevet.

Den tidligere forskel mellem de trykte og de elektroniske medier afspejler sig i, at reglerne for annoncering i tv næsten over alt er mere

restriktive end reglerne for andre reklameformer. I en dansk sammenhæng kan der ud fra en demokratisk synsvinkel især være grund til at hæfte sig ved forbudet mod politiske reklamer. Det er et forbud, der kan give næring til den opfattelse, at politiske budskaber skulle være af særlig skadelig karakter for ubefæstede sjæle. En anden begrundelse kunne være ønsket om ikke *?.t* favorisere partier og kandidater, der har særligt rigelige pengemidler til rådighed, men styrken i det argument er svundet ind i takt med, at de offentlige tilskud til de politiske partier er sat i vejret.

Den anden side af kommercialiseringen vedrører den stigende konkurrence mellem alle typer af medieudbydere. Det er ganske enkelt blevet vanskeligere for den enkelte udbyder at skabe tilstrækkelig opmærksomhed om sit produkt.

Denne udvikling hænger primært sammen med den teknologiske udvikling for de elektroniske medier, men for såvidt som de trykte medier konkurrerer om det samme publikum, smitter det også af på disse medier.

Der er blevet peget på faren for, at konkurrencen om forbrugernes opmærksomhed betyder en popularisering af formidlingen, fordi den eneste parameter bliver hensynet til de højest mulige seer-, lytter- og læsertal. Konsekvensen er, at nyhedsformidlingen fokuserer på konflikterne, det letforståelige og en stærk selektiv opfattelse af, hvad der er rigtigt og forkert. I debatten er det ofte blevet beklaget, at også de public service-forpligtede virksomheder ligger under for dette krav.

En imødegåelse af kritikken må forene to hensyn. På den ene side at ønsket om at sikre et bestemt udbud ikke må føre til, at der lægges hindringer i vejen for bestemte udbydere. Det er med andre ord folks ret at modtage den form for nyhedsformidling, de måtte have lyst til. På den anden side er der et legitimt og almindeligt anerkendt behov for, at der fra offentlig side stilles goder til rådighed eller ydes økonomiske tilskud til aktiviteter af betydning for samfundet som helhed.

Medieudvalget har i sin *Betænkning om de elektroniske medier* beskæftiget sig indgående med behovet for public service-medier, ligesom behovet for levedygtige danske trykte medier indgående bliver behandlet andetsteds i denne betænkning.

Det mediepolitiske mål er, at der i det samlede medieudbud er et varieret udbud af medier, herunder *også* medier, der ikke udelukkende tager hensyn til ønsket om det største publikum, men derimod forsøger - hver på sin måde og med sit udgangspunkt - at forene det med kravet om kvalitet.

4.4 Internationalisering og mediekoncentration

I løbet af de seneste ti år er tendensen til internationalisering i medieudviklingen blevet stadig tydeligere. I midten af 1980'erne var det således almindeligt, at danske husstande kun havde adgang til DR-TV og enkelte nabolandskanaler, mens de fleste danskere i dag har adgang til satellit-tv kanaler fra mange forskellige lande.

Inden for de seneste år har også udviklingen af internet taget fart. Ved hjælp af computer og telenet bliver stadig flere mennesker i stand til på kort tid at skaffe sig informationer - i tekst, lyd og billeder - fra alle verdensdele.

Internationaliseringen i medieudviklingen rummer tendenser til både koncentration og decentralisering.

Mediekoncentrationen kommer til udtryk ved, at kapitalstærke medievirksomheder fusionerer med eller opkøber andre medievirksomheder. Det sker på tværs af landegrænser og på tværs af mediegrupper. Rupert Murdochs forretningsmæssige ekspansion på medieområdet er et eksempel på denne udvikling.

Sideløbende med mediekoncentrationen ses tendenserne til *decentralisering*, som kommer til udtryk ved, at den enkelte borger fra egen computer og via internet kan formidle et budskab til mange andre mennesker. Også de seneste 10-15 års udvikling på lokalradio og -tv området bør betragtes som led i en decentralisering.

De øgede muligheder for grænseoverskridende kommunikation og medievirksomhed har aktualiseret spørgsmålet om behovet for mediepolitisk regulering på internationalt niveau. EU, Europarådet og UNESCO er blandt de vigtigste internationale fora for diskussionen herom.

Debatten drejer sig bl.a. om forholdet mellem mediekoncentration og pluralisme. Ud fra ønsket om at undgå magtkoncentration på medieområdet og værne om pluralismen peger nogle aktører på nødvendigheden af politiske forholdsregler. Det gælder f.eks. indførelse af begrænsninger i ejerforholdene. Modsat står standpunktet, at den frie konkurrence fortsat vil garantere mangfoldigheden i medieudbudet, og at politiske restriktioner derfor i bedste fald er overflødige.

4.5 Digitalisering og ændrede betalingsformer

Et af de væsentlige motiver bag de internationale bestræbelser på at indføre digital transmission af tv-signalerne er ønsket om at indføre direkte brugerbetaling for tv-sening. Herved håber initiativtagerne at kunne åbne for endnu en væsentlig finansieringskilde til tv-markedet ved siden af de hidtil dominerende, nemlig reklamer og licens.

I *Betænkning om de elektroniske medier* (Betænkning 1300, side 58ff) er nævnt, hvilke fordele såvel digital produktion som digital transmission af tv-programmer kan tænkes at have. I denne sammenhæng er især to af betydning:

> ved digital transmission er tv-programmer nemmere at kode på en sikker måde end ved analog transmission, og herved kan man hindre uretmæssig adgang til programmerne;
>
> ved digital transmission fylder tv-programmerne mindre end ved analog distribution, dvs. at flere tv-kanaler kan distribueres på en frekvens, der ellers kun kunne rumme én analog kanal.

Den sidste fordel er den, der fører til spådomme om, at vi inden år 2000 kan modtage i 100-vis af tv-kanaler fra satellit i Europa, idet transmissionsudgifterne til den enkelte kanal i satellit- og/eller kabelsystemer kan nedsættes med en faktor 4-8, måske mere.

***Betalings-tv**'s manglende succes*

Hidtil har betalings-tv ikke været nogen udpræget succes i Europa. Omsætningen har kun udgjort cirka ti procent af de samlede betalinger for tv-virksomhed - i Danmark har tallet været endnu lavere, cirka 5-7%. Og det er der sandsynligvis fire årsager til:

For det første har betalings-tv været transmitteret analogt, og kodningen har ikke været mere kompliceret, end at der i flere europæiske lande er konstateret et udbredt salg af pirat-dekodere. Dette har betydet, at indehaverne af ophavsrettigheder til attraktive tv-programmer har været tilbageholdende med at stille deres programmer til rådighed. Betalings-tv-kanalernes programmer har derfor ikke været af tilstrækkelig høj kvalitet.

Den anden forklaring er, at man hidtil kun har kunnet sælge betalings-tv i Europa i form af abonnement-tv. Her abonnerer husstanden på en hel

tv-kanal i flere måneder eller hele år; man kan ikke nøjes med at købe og betale for en enkelt film eller et tv-program. "Entré-billetten" til betalings-tv har således været forholdsvis høj.

Den tredje årsag er den svage udbredelse af dekodere. Har en husstand ikke i forvejen en anvendelig dekoder, skal den ud over selve abonnementsprisen på 120 kr. pr. måned til tv-kanalen betale for leje af dekoderen - i Danmark omkring 60 kr. om måneden eller i alt 2.160 kr. om året.

Den fjerde årsag er den forholdsvis høje kvalitet hos de offentligt finansierede og/eller gratis tv-kanaler i Europa.

Fremtiden

Digital transmissionsteknologi åbner for pay-per-view og for near-video-on-demand, dvs. nye betalings-tv-systemer, hvor husstanden kun betaler for det, den vælger at se - næsten som ved biografbesøg og videoleje.

Teknikken er følgende: da transmissionsudgifterne til en ny tv-kanal falder voldsomt, kan man tillade sig at reservere en hel tv-kanal til genudsendelse i sløjfe af den samme film eller det samme tv-program. Herved reduceres programudgifterne voldsomt. Hvis en film varer 100 minutter, og man kun ønsker en ventetid på 20 minutter fra husstanden bestiller filmen og til den begynder, skal man transmittere filmen forskudt hvert 20. minut i sløjfer på fem tv-kanaler.

Råder man over f.eks. 50 kanaler, kan man hele tiden udbyde ti nye film med hver en accestid på maksimalt 20 minutter. Og da kodningen er sikker, kan man sandsynligvis erhverve rettigheder til selv meget store og helt nye spillefilm - ganske tæt på eller samtidig med de har premiere i biografen.

Man kan supplere sådanne systemer dels med en eller flere kanaler, der er reserveret til særlige begivenheder (sport, koncerter, events af

forskellig karakter, særlige nyproducerede tv-programmer), og som udelukkende anvendes til pay-per-view, dels med gammeldags, traditionelle abonnementskanaler, hvor de nye film kan placeres en passende tid efter, de er udspillet på near-video-on-demand systemerne.

Man kan så lade husstandene nøjes med at betale for den brug, de gør af de forskellige kanaler - under forudsætning af, at de har den nødvendige dekoder.

Og dette er stadigvæk det store problem - hvordan sikrer udbyderne af betalings-tv sig, at forbrugerne anskaffer den nødvendige dekoder?

Her er et virkeligt hønen-ægget-problem. Lykkes det udbyderne af de store, nye digitale betalings-tv-systemer at overbevise de europæiske husstande om, at nu kommer der et attraktivt tilbud om nye tv-programmer, de ellers ikke kan få adgang til - så vil det lykkes at få husstandene til at erhverve de nødvendige dekodere og det øvrige modtagerudstyr (opgraderede kabel-tv-anlæg og DTH-paraboler[18]). Og findes dekoderne og modtagerudstyret først hos husstandene, kan betalings-tv-udbyderne opkøbe og/eller investere i ny produktion af attraktive programmer, som de via betalings-tv-systemet sælger til husstandene. Hermed er der så åbnet for en ny væsentlig finansieringskilde til tv-markedet.

Udfordringen

De nye betalings-tv-systemer udgør således en klar udfordring for hele tv-systemet i Danmark. Her modtager befolkningen i dag to nationale tv-kanaler (DR-TV, TV 2), og det betaler hver husstand kun licens for (i 1996 ca. 4,50 kr. pr. dag). Hertil kommer lokal-tv samt adskillige danskprogede satellit-tv-kanaler, som husstande med kabel-tv eller DTH-parabol har mulighed for at modtage uden at betale abonnementsafgifter.

[18] DTH betyder Direkte Til Hjem; der er således tale om at modtage satellit-tv via paraboler, som er opstillet i umiddelbar nærhed af de pågældende husstande.

Lykkes det digitale betalings-projekt, vil det på længere sigt betyde to ting:

for det første vil befolkningen blive delt i to grupper: dem, der har eller tager sig råd til at betale for de nye betalings-tv-kanaler, og dem, der ikke har råd eller tager sig råd, og som derfor er afskåret fra at modtage disse programmer - i hvert fald i en årrække;

for det andet vil det betyde, at de hidtil offentlig finansierede eller gratis kanaler får vanskeligere ved at erhverve attraktivt programmateriale (sport, film, udenlandske tv-serier m.v.), fordi dette bliver opkøbt af betalings-tv-udbyderne og reserveret deres kunder.

Dette kan sætte en for en demokratisk betragtning ond cirkel igang: da de offentligt finansierede eller gratis kanaler bliver programmæssigt mindre og mindre attraktive, bliver motivationen for, at husstandene anskaffer sig en betalings-tv-dekoder større og større. Og jo flere husstande, der bliver knyttet til betalings-tv-systemet, jo flere nye programmer kan systemet finansiere, og jo flere nye betalings-tv-tjenester, kan man putte ind i systemet.

Afgørende er imidlertid tre faktorer:

Vil de nationale kanaler i fremtiden have evner og råd til at udbyde en programflade af en sådan kvalitet, at de nye digitale betalings-tv-former ikke forekommer specielt attraktive for flertallet af danske husstande?

Vil det lykkes for udbyderne af digitalt betalings-tv at overbevise tilstrækkeligt mange husstande om, at de skal anskaffe det nødvendige, forholdsvis kostbare modtagerudstyr (opgraderet

kabel-tv-anlæg, egen DTH-parabol, set-top bokse[19] eller et nyt tv-apparat)?

Vil det lykkes udbyderne af digitalt betalings-tv at blive enige om en dekoder-standard (inkl. conditional access-delen), således at prisen for den enkelte husstand bliver overkommelig?

Digital transmission af tv åbner således både for muligheder og farer: på den ene side kan det blive en ny finansieringskilde til tv-markedet - på den anden side kan det slå det hidtidige tv-system i stykker.

[19] En set-top box er et apparat, der omsætter det krypterede signal til et tv-signal, der kan gengives af et almindeligt tv-apparat.

DEL II

MEDIEUDVIKLINGEN

5 Indledning

Medierne og mediestrukturen er i disse år under stor forandring. Denne del af betænkningen behandler en række aspekter af medieudviklingen.

Det væsentligste teknologiske aspekt af udviklingen er digitaliseringen af medierne. Digitaliseringen betyder, at alt indholdet i de forskellige medier rent teknisk får samme form. Hvadenten det drejer sig om tal, tekst, grafik, lyd, billeder eller video omsættes det til samme form for digitale impulser, der kaldes bits. Udover hidtil kendte manipulationsmuligheder betyder digitaliseringen, at alle former for informationer kan overføres meget hurtigt og begge veje samtidig, så der kan etableres interaktivitet mellem udbyderen af informationer og modtageren af informationer.

Denne udvikling, hvor mediernes indhold rent teknisk kan sættes på samme form, medfører dels en konvergens mellem de eksisterende medietyper, og dels er der udviklet nye medier, som er helt digitale.

For de trykte mediers vedkommende har digitaliseringen især betydning i produktions- og redigeringsfasen. Samtidig oplever de trykte medier en begyndende konkurrence på både redaktionelt indhold og annonceomsætning fra digitale medier som f.eks. internet. Derfor afprøver mange trykte medier i øjeblikket selv deres muligheder for at udvikle digitale tjenester.

Radio- og tv-medierne er i færd med at blive digitaliserede både i produktions- og distributionsfasen. Det betyder bl.a., at antallet af radio- og tv-kanaler vil mangedobles i løbet af kort tid. De me-

diepolitiske aspekter af denne udvikling har Medieudvalget tidligere behandlet.[1]

De nye digitale medier, som f.eks. internet, anvender computere i både produktions- og forbrugsleddet. Udbredelsen af disse medier vokser meget stærkt, jf. de senere afsnit i denne del af betænkningen. Det er desuden karakteristisk for disse medier, at de er internationale.

Med hensyn til de nye mediers mediepolitiske relevans er det blevet fremført, at de digitale medier nok er udtryk for en ny og væsentlig forbedret transmissionsteknologi, men at der ikke tilbydes forbrugerne noget, som mere traditionelle medier ikke også kan tilbyde. Den væsentlige samfundsmæssige debat foregår i f.eks. aviser og radio/tv. Desuden tilbyder disse medier også en form for interaktivitet i form af læserbreve, telefonprogrammer m.v. Man kan derfor se internet og andre nye medier som gode redskaber for informationssøgning m.v. svarende til bibliotekernes funktion, men uden særlig mediepolitisk relevans.

Et andet argument for at nedtone de mediepolitiske aspekter af de nye medier er, at internet, hvor computeren er arbejdsredskabet, ses som et kommunikationsmiddel, som f.eks. telefonen, snarere end som et egentligt massemedie. Hertil kan det for det første fremføres, at computerens anvendelse ikke er begrænset til en bestemt funktion. Den kan anvendes til enkel kommunikation i form af elektronisk post, til søgning og *down-loading* af programstof og til udbud af interaktive tjenester. For det andet udbydes der i stigende grad internet-tjenester, hvis indhold er blevet til på baggrund af det, der bl.a. karakteriserer traditionelle massemedier, nemlig en egentlig redaktionel proces med en udvælgelse og tilrettelæggelse af indholdet i forhold til brugerne.

[1] Medieudvalget, Betænkning om de elektroniske medier, bet. nr. 1300, 1995.

De nye medier kan ses som det første udtryk for, hvad den digitale udvikling kommer til at betyde. Det vil givet få mediepolitiske konsekvenser, at grænserne mellem tidligere adskilte medier nedbrydes, og at det er muligt for enhver at kopiere, manipulere og videredistribuere mediernes indhold uden teknisk kvalitetstab. Det samme gælder det forhold, at enhver via internet og uden større investering kan oprette sin egen medievirksomhed og på globalt plan tilbyde nyheder, debat og underholdning.

Sammenfattende kendetegner det de nye digitale medier, at de rummer elementer af gængse medietyper samtidig med, at de organiserer informationerne (tekst, billeder og lyd) på en anderledes måde i forhold til brugeren. De nye digitale medier giver således brugeren mulighed for at orientere sig i omfattende informationsmængder på en enklere måde, og når det gælder internet, er det tilmed muligt over store afstande og på kort tid at overføre informationer tilpasset den enkelte bruger.

Foruden mediekonvergens behandler denne del af betænkningen også mediernes internationalisering og den stigende mediekoncentration. En følge af internationaliseringen er, at international regulering får stigende betydning. En række internationale fora, der beskæftiger sig med forskellige aspekter af mediepolitik behandles, ligesom medieregulering i andre lande beskrives.

For så vidt angår mediekoncentration, diskuteres begrebets betydning, og tendenserne til mediekoncentration i Danmark og andre lande beskrives.

6 Mediernes konvergens

6.1 Indledning

Udnyttelsen af den teknologiske udvikling - især digitaliseringen - skaber nye forhold mellem medierne og dermed nye medietilbud til brugerne.

Nøgleordet i denne udvikling er *konvergens,* dvs. en tilnærmelse mellem de enkelte medieformer. Skellet mellem trykte og elektroniske medier bliver mindre skarpt, og der opstår nye berøringsflader mellem f.eks. computeren og fjernsynet.

Udviklingen på området går stærkt i disse år, og vurderingen af dens konsekvenser må derfor tages med forbehold.

Som det vil fremgå, medfører mediekonvergensen ikke nødvendigvis, at medieudbudet bliver mere ensartet. Tværtimod tyder meget på, at den teknologisk betingede konvergens kan bidrage til at udvikle nye medieformer. Mediekonvergens og mangfoldighed i mediebilledet er således ikke modsætninger.

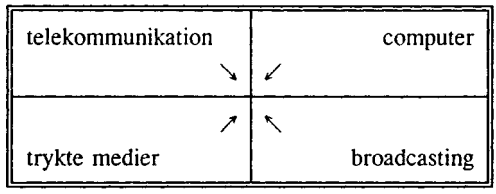
6.2 Kendetegn og udtryksformer

Konvergensen er kendetegnet ved, at fire medieområder får stadig flere fælles berøringspunkter. Som det fremgår af figur 6.2.1, drejer det sig om de trykte medier, broadcasting (dvs. radio og tv), telekommunikation og computeren.

Den afgørende faktor i konvergensen mellem de fire medieområder er *digitaliseringen:* alle informationer, hvad enten det er tekst, lyd eller billeder lagres, bearbejdes og overføres på samme

enkle måde. Informationerne bliver populært sagt omdannet til en serie af nuller og ét-taller og 'pakket' (ved hjælp af kompressionsteknik), så de fylder mindst muligt. På denne måde kan store mængder information sendes hurtigt gennem telenettet.

Figur 6.2.1: konvergensen mellem fire medieområder.



Digitaliseringen og medie-konvergensen indebærer, at informationer fra alle medieområder kan lagres på det samme lagermedie (f.eks. en CD), og at de kan overføres på samme måde gennem telenettet.

Set ud fra et brugersynspunkt bliver den vigtigste konsekvens af udviklingen måske de øgede muligheder for *interaktivitet,* idet net-kapaciteten bliver stor nok til tovejs kommunikation i form af både tekst, lyd og billeder. På den måde bliver brugeren i stand til i langt højere grad end hidtil at vælge og sammensætte informationer og medieudbud.

I det følgende belyses nogle af de udtryksformer, som konvergensen har inden for to af de fire medieområder[2].

[2] Med hensyn til de to områder - telekommunikation og computer - der ikke er nærmere behandlet her: se næste kapitel, Nye medier, i denne betænkning.

6.2.1 De trykte medier

På de trykte mediers område kommer konvergensen til udtryk i *den elektroniske avis.* Avisen distribueres på andre måder end den gængse trykte udgave:

online, der giver brugeren mulighed for at søge nyheder og baggrundsinformation ved hjælp af computeren;

cd-rom, der f.eks. tilbyder ét års artikler med mulighed for at søge på emneord;

interaktiv tv-avis, der er en udbygget form for tekst-tv.

Konvergensen mellem de trykte medier og andre medieområder er ikke et nyt fænomen. F.eks. har der i mange år eksisteret telefon-aviser. Men meget tyder på, at udviklingen endnu er i sin vorden.

En rapport[3] til Medieudvalget vurderer konvergens-perspektiverne på dagbladsområdet således, at "der sker et gradvist stigende udbud af diverse elektroniske dagbladsprodukter og -tjenester, og der sker en gradvis tilvænning hos brugerne generelt til informations- og nyhedsformidling i elektronisk form. Denne udvikling vil naturligvis få betydning for den trykte avis i det almindelige mediebillede. I årene frem til år 2010 vil der dog næppe være tale om, at den trykte avis mere eller mindre dør, men nærmere at udbudet af de elektroniske dagbladsprodukter er komplementære i forhold til avisen."

I diskussionen om den elektroniske avis tegner der sig to scenarier. Det ene scenario lægger vægt på de nye teknologiske muligheder i at skabe 'den personlige avis', mens det andet betoner kontinuiteten mellem avisen i trykt udgave og avisen i elektronisk udgave.

[3] Robert Neimanas, *Aviserne og den teknologiske udvikling,* Medieudvalget 1995.

Scenariet om den personlige avis tager udgangspunkt i, at den elektroniske avis ved hjælp af et indbygget computerprogram vælger og viser de artikler, som avisens bruger er interesseret i. Computeren registrerer, hvilke emner og type historier man normalt læser. Og med tiden kan avisen foreslå artikler, som den ikke eksplicit er blevet bedt om.

Ifølge *'kontinuitets-scenariet'* vil læseren også i fremtiden have behov for en avis med professionelt redigeret og udvalgt materiale, som hver dag giver et alsidigt billede af nyhedsudbudet - med de overraskelser det kan indebære. Fremtidens elektroniske avis må derfor tilrettelægges efter dette elementære menneskelige behov, argumenteres der.

Hvad angår udformningen af den elektroniske avis synes der ikke at være de samme uenigheder som i spørgsmålet om avisens redaktionelle indhold. Der er således bred enighed om, at den elektroniske avis før eller siden vil få form af en bærbar 'tavle' ('the tablet'), som kan læses og bruges overalt. Den vil have en flad skærm, der kan vise tekst, lyd og billeder, og ved at trykke på skærmen eller ved hjælp af et trykknappanel kan man søge efter de ønskede informationer. Et tryk på skærmen på en kort forsideartikel trækker en længere, mere uddybende artikel frem. Et tryk på et foto starter en kort video, og et tryk på et fremhævet ord giver en ordforklaring. Og en kunstig stemme vil kunne læse hele artiklen op for forbrugeren.

6.2.2 Radio og tv

Med medie-konvergensen vil radio og især fjernsyn få nye funktioner. Fremtidens fjernsyn vil således bl.a. kunne anvendes til:

video on demand (ønskevideo), så der via telenettet fremsendes film, man er interesseret i;

tele-shopping, dvs. bestilling og betaling for varer;

database-søgning, der giver oplysninger i tekst, lyd og billeder - som en udbygning af det nuværende tekst-tv.

Især konvergensen mellem tv-mediet og computeren er nu som før omstridt. På den ene side står det synspunkt, at de to medier vil smelte sammen til ét interaktivt multimedie, mens det på den anden side fremføres, at tv vil opretholde sin funktion som fritidsbeskæftigelse og computeren sin funktion som arbejdsredskab. Mellem disse to ydersynspunkter står to forskellige opfattelser af konvergensens udviklingsretning. Den ene opfattelse er, at computeren vil indoptage fjernsynets funktioner, så det bliver almindeligt at se tv på computerskærmen. Den anden opfattelse er, at det er fjernsynet, som indoptager computerens funktioner, så man i interaktion med fjernsynet kan hente, lagre, bearbejde og sende både tekst, billeder og lyd.

De fire scenarier for udviklingen i forholdet mellem computer og tv er fremstillet i figur 6.2.2.1.[4]

Figur 6.2.2.1

Scenarier for forholdet mellem computer og fjernsyn		
scenarier	computer	fjernsyn
1. konvergens → computer	den televisionerede computer	
2. konvergens → fjernsyn		det computeriserede tv
3. sammensmeltning	det interaktive multimedie	
4. status quo	primært et arbejdsredskab	primært til fritidsbrug

Også med hensyn til *radiomediet* kan der peges på en konvergens i forholdet til computeren. I fremtiden vil det således være sandsynligt, at man ved hjælp af computer og telenettet kan

[4] For en nærmere redegørelse for og diskussion af de fire scenarier: se rapporten af Jens F. Jensen, *Multimedier og teknologiudvikling*, Medieudvalget 1995.

hente og høre radioprogrammer. Lytningen vil kunne foregå tidsforskudt, så man ikke er afhængig af, at programmerne bliver sendt på bestemte tidspunkter.

6.3 De kritiske faktorer

Medie-konvergensens retning og udviklingstempo afhænger af mindst tre faktorer: teknik, økonomi og efterspørgsel. Det er kritiske faktorer i den forstand, at de hver især er forudsætninger for konvergensprocessen.

6.3.1 Teknik

Som tidligere omtalt er digitaliseringen, herunder udviklingen i den digitale kompressionsteknik, af særlig betydning for udviklingen af mediernes konvergens.

Mere konkret drejer det sig om moderniseringen og udnyttelsen af de eksisterende telenet: Det almindelige telefonnet, de jordbaserede sendernet, kabel-tv nettet og ISDN.

Som det fremgår af boks 6.3.1.1, er der både særlige muligheder og begrænsninger ved brug af nettene. Nogle net dækker geografisk bredt, men har for ringe kapacitet til tovejskommunikation af billeder. Andre net har nok stor kapacitet, men er dyrere at anvende.

Med overgangen til digital teknik øges telenettenes kapacitet, og det bliver muligt i højere grad at kombinere anvendelsen af nettene.

Spørgsmålet i denne proces drejer sig i høj grad om *standarder.*

Problemet med manglende standarder har f.eks. været særligt tydeligt på tv-området, idet der er forskellige tekniske standarder

for tv-signaler i USA, Japan og Europa. Det betyder, at man ikke bare kan udveksle programmer mellem verdensdelene; de skal gennem en kompliceret elektronisk proces, der samtidig forringer kvaliteten.

Boks 6.3.1.1

De eksisterende telenets funktioner

det almindelige telefonnet dækker hele Danmark, men mangler kapacitet til at fremføre store informationsmængder tilstrækkeligt hurtigt;

de jordbaserede sendernet til radio- og tv-spredning samt tv-satellitter er også landsdækkende, men giver kun mulighed for énvejskommunikation;

satellitdistribution kan dække mere end et enkelt land, men brugerne skal for at modtage signalet selv investere i det fornødne udstyr;

kabel-tv nettet har potentiale til tovejskommunikation - men nettet dækker kun ca. 60 procent af befolkningen;

ISDN (Integrated Services Digital Network) er et landsdækkende, digitalt bredbåndsnet, som kan anvendes til tovejskommunikation af tekst, lyd og billeder - men nettet er dyrere at benytte end andre net.

For at løse disse tekniske spørgsmål gennemføres der en lang række standardiseringsprojekter på europæisk og globalt niveau.

6.3.2 Økonomi

Tele Danmarks takster for benyttelse af net med stor kapacitet (det digitale bredbåndsnet) har givet anledning til kritik. Det blev fra mange sider påpeget, at bredbåndsnettet ikke blev udnyttet af

danske virksomheder - f.eks. til videokonferencer og andre multimedietjenester - fordi priserne var for høje.

Sideløbende med debatten om priserne kom spørgsmålet om liberalisering af tele-infrastrukturen mere på tale - både på dansk og internationalt niveau. Et hovedmål med liberaliseringen var at øge konkurrencen på teleområdet og nedsætte priserne for brug af telenettet.

På baggrund af kritikken og på foranledning af Forskningsministeriet har Tele Danmark sænket priserne for benyttelse af bredbåndsnet med ca. 65%.

6.3.3 Efterspørgsel

En medie-konvergens med en god og billig teknik kan ikke gennemføres, hvis ikke brugerne efterspørger det pågældende produkt.

F.eks. har der længe været gode tekniske og økonomiske forudsætninger for indførelse af videotelefon i Japan, men tilsyneladende har befolkningen ikke ønsket en sådan variant af medie-konvergensen.

Spørgsmålet om de menneskelige behov er af afgørende betydning - også når det gælder medie-konvergensens retning og tempo.

6.4 Reguleringsmæssige perspektiver

Den nuværende regulering af telekommunikationsområdet og radio- og tv-området findes i henholdsvis telelovgivning og lovgivning om radio og tv.

Konvergensen mellem telekommunikation og brodcasting (radio og tv) vil sandsynligvis i løbet af få år kræve en ens regulering på de to områder - især med hensyn til nye multimedietjenester som *video on demand* og teleshopping.

De trykte medier er ikke i nær den samme udstrækning som broadcasting- og telekommunikationsområdet offentligt reguleret. I det omfang de trykte medier udvider deres virkeområde til de elektroniske medier, melder spørgsmålet sig også her om behovet for ens regulering.

Mediernes konvergens aktualiserer således spørgsmålet om en ensartet lovgivning på hele medieområdet, så der bliver fælles vilkår for de enkelte medievirksomheder til at udøve retten til ytringsfrihed nårsomhelst og hvorsomhelst.

I telelovgivningen er der åbnet mulighed for, at forskningsministeren kan fastlægge regler for nye tjenester, der er en konsekvens af medie-konvergensen. Det gælder typisk *video on demand* og *homeshopping*, hvor ministeren f.eks. kan indføre regler om reklame og sponsorering samt regler til beskyttelse af børn og unge.

Som argumenter for *hurtigst muligt* at indføre nye regler på området kan anføres:

> medievirksomheder, reklamebureauer og andre relevante aktører vil fra starten vide, hvilke betingelser der gælder for udvikling og benyttelse af de nye tjenester;
>
> brugerne kan føle sig trygge ved, at de nye tjenester ikke alene udvikler sig på kommercielle præmisser, men at der fra politisk side er sikret et grundlag, der også tilgodeser forbrugerinteresser.

Som argumenter for at *undlade eller afvente* indførelsen af regler på området kan anføres:

> de nye tjenester er nye fænomener både i form og indhold, og det er derfor vanskeligt i dag at tage stilling til, hvad det er, man regulerer;
>
> ved at lade området fungere alene på kommercielle præmisser, vil det kunne udvikle sig hurtigere end i en reguleret form.

7 Nye medier

7.1 Indledning

Med nye medier forstås i denne forbindelse medier, som er baserede på digital teknologi og på anvendelsen af computere i både produktions-, distributions- og forbrugsleddet. Medierne kan enten være *off-line {stand-alone),* som f.eks. cd-rom, eller være *online (baseret på computer-netværk)*, som f.eks. internet.

Det førende *stand-alone* medium er cd-rom, som formodentlig vil være førende et godt stykke tid endnu. Denne videreudvikling af cd-skiven til musik kan ud over lyd indeholde tekst, grafik, billeder og en smule video. I løbet af 1-2 år vil der komme nye former for lagringsmedier i cd-format med langt større lagerkapacitet end de nuværende cd-rom. Det betyder, at det i fremtiden vil være muligt at bruge mediet til distribution af f.eks. spillefilm.

Det mest udbredte computer-netværk er internet. Nettet blev oprindelig udviklet af det amerikanske forsvar i forbindelse med det amerikanske atomberedskab. Netværket er opbygget således, at det ikke har noget centrum. Skulle en del af nettet blive sat ud af funktion, vil det øvrige net fungere uafhængigt heraf. Ingen kan overtage kontrollen med netværket, og det kan ikke afbrydes.

Internet blev hurtigt populært som kommunikationskanal mellem amerikanske universiteter, der benyttede elektronisk post (*e-mail*). I dag er der verden over mere end 50 mio. computere koblet sammen via internet. Tilvæksten er formentlig i øjeblikket på mere end 1 mio. nye tilkoblinger om måneden.

Som bruger køber man en internet-adresse hos en udbyder og kobler sig på telefonnettet via et modem og et almindeligt telefonabonnement. Internet har etableret et antal telefonnumre i landet og sørger for den videre forbindelse til det verdensomspændende computernet. Der betales ikke for brugen af internet. Brugeren betaler en abonnementspris til udbyderen samt taksten for telefonforbindelsen til udbyderen.

Mulighederne på internet er gradvist blevet udvidet ud over elektronisk post. Først gav universiteterne adgang til deres arkiver og databaser, og senere er der blevet oprettet en række databaser specielt for internet-brugere, hvor man kan hente og udveksle informationer om alle sider af tilværelsen.

Mens det tidligere kunne være ret kompliceret at benytte sig af internet, idet man skulle kende en række koder og taste dem korrekt ind på computeren, er det med udviklingen af *world wide web*, der er en ny international standard for formidling af informationer på internet, blevet enkelt for brugerne. Med et særligt software på sin computer får man en såkaldt grafisk brugergrænseflade, hvor man ved hjælp af tryk på musen kan bevæge sig rundt på nettet og vælge mellem det utal af homepages, der allerede er opstået på internet efter den nye standard.

1.2 Internet og de **reguleringsmæssige** perspektiver

7.2.1 Ophavsret

Den digitale teknologi udfordrer på flere områder ophavsretten.

Når det hidtil har været muligt i vidt omfang at beskytte ophavsretten, skyldes det, at produktionsapparaterne og distributionskanalerne har været få, kapitalkrævende og kontrollerede. De har typisk været institutionaliserede i form af forlag, trykkerier, boghandlere, biblioteker, filmproducenter, pladeselskaber, plade-

forhandlere og broadcastere. Uden for dette apparat har der naturligvis altid fundet en omfattende privat kopiering sted, men den har stort set uvægerligt betydet kopiering med umiddelbart kvalitetstab, og omkostningerne ved produktion og distribution af det fysiske bæremedie har vanskeliggjort omfattende misbrug.

Med den digitale teknologi er det blevet muligt at kopiere uden kvalitetstab, og teknologien bliver stadig billigere og stadig mere udbredt. Samtidig betyder udbredelsen af internet, at distributionen kan foregå uden et fysisk medie og uden mellemmænd. Det betyder, at kopiering og distribution ikke kan kontrolleres som hidtil.

Samtidig bør det dog nævnes, at mulighederne for at udvikle kryptering, andre tekniske kopihindringer, registrering af brug og misbrug m.m. også er bedre med den digitale teknik end den analoge.

De hidtidige afregningsmekanismer har været baseret på en betaling forbundet med køb eller anvendelse af et værk fæstnet i et bestemt medie. Som hovedregel har det krævet særskilte aftaler med ophavsmanden, hvis værket skulle distribueres på andre medier eller bruges i andre sammenhænge. Den digitale teknologi vil formodentlig betyde ændringer i denne praksis:

1. Produkterne bliver i stadig højere grad sammensat af flere forskellige medier med forskellig praksis for ophavsretsafregning. Rettighederne skal som hovedregel forhandles med hver enkelt rettighedshaver for hvert nyt produkt. Det kan være både tidskrævende og dyrt i administration. Ophavsmændenes og producenternes organisationer arbejder internationalt på at skabe *one stop* muligheder for *clearing* af rettigheder til multimedieværker.

2. Produkterne vil ofte i et vist omfang være stykket sammen af dele af forskellige andre værker. De dele af andre

værker, der indgår, kan være digitalt bearbejdet i forskelligt omfang. Det kan i nogle situationer føre til vanskeligheder med at afgøre, hvornår der er tale om et nyt værk.

Den digitale teknologi gør det muligt uden kostbart udstyr og/eller særlige forudsætninger at manipulere med værkerne, således at de forandres/forvanskes i forhold til originalen, og således at de helt eller delvist indgår som elementer i et andet værk.

Disse problemer kan formodentligt kun løses ved en global styrkelse af de såkaldte *droit moral* rettigheder.

3. I online medierne kan værkets karakter være særdeles flygtigt. Et "værk" kan her være en sammensætning af en lang række forskellige elementer spredt ud over de verdensomspændende net og kædet sammen af elektroniske "henvisninger". Det enkelte element bliver først en del af værket i det øjeblik, brugeren aktiverer en henvisning og dermed kalder elementet ind på sin egen computer. Praksis i dag er, at man, når man gør noget tilgængeligt på internet, også må forvente, at folk "henviser" til det og dermed inkorporerer det i sammenhænge, man ikke kan forudse og ikke kan kontrollere.

   I forhold til rettighedshaverne vil også disse problemer skulle løses gennem internationale aftaler.

7.2.2 Ansvar for indholdet

Online medierne har på grund af deres hurtighed, flygtighed og globale natur givet anledning til mange overvejelser om placering af ansvar for indholdet af disse medier. Bekymringerne har primært drejet sig om kriminelt indhold som f.eks. børnepornografi, men også andre områder som injurie- og racismelovgivning har givet anledning til overvejelser om den eksisterende

regulering er tilstrækkelig, eller om der er behov for præciseringer eller yderligere regulering.

Det er uhyre vanskeligt - for ikke at sige umuligt - rent teknisk at holde øje med de meget store mængder af data, der passerer nettene uden at gennemføre endog særdeles kraftige begrænsninger for, hvad der kan sendes. Det forekommer derfor også urimeligt som en generel regel at pålægge udbyderne af den tekniske infrastruktur et ansvar. I modsætning til en avisudgiver eller en tv-station, er udbyderen af internetadgang og serverplads normalt ikke på nogen måde involveret i sortering og udvælgelse af de informationer, der ligger på/passerer hans udstyr.

Ansvaret må derfor knyttes til tjenestens levering og/eller redaktionen af indholdet. Det er imidlertid heller ikke uproblematisk, hvad en nærmere analyse vil vise.

De væsentligste elementer af internet er:

World Wide Web (WWW)
Elektroniske konferencer/diskussionsgrupper
Bulletin Board Systems (BBS)
Elektronisk post.

World Wide Web

World Wide Web er et koncept, der knytter informationsressourcer sammen, som ligger spredt ud over hele nettet. WWW er baseret på, at et dokument, der f.eks. ligger på en maskine i København, kan indeholde en reference til et dokument f.eks. i Australien. Klikker brugeren i det første dokument på navnet på andet dokument, overføres dette via nettet til brugerens computer. Brugeren har et særligt program, en såkaldt *browser,* der kan læse dokumenterne. Dokumenterne kan være tekst, billeder, levende billeder, lyd m.m. WWW giver desuden mulighed for integration med andre af internets tjenester, f.eks. elektronisk post og konferencer.

Et givet WWW-dokument ligger på en identificerbar server et sted på nettet. Som udgangspunkt kan ansvaret derfor placeres hos den, der redigerer den pågældende web-tjeneste for så vidt, der er tale om egentlige web-dokumenter og ikke e-post eller lignende.

For WWW gælder dog, at man ikke har nogen mulighed for at gardere sig imod, at dokumenter, man har refereret til på andre servere, selv har eller refererer videre til ulovligt indhold. For det første kan det dokument, man refererer til, skifte indhold uden at skifte navn, og har man mange referencer, kan det være umuligt at holde styr på. For det andet har man ingen mulighed for at kontrollere, om man gennem en kæde af måske 10-15 referencer kan komme fra ens egen web-side til en side med eventuelt ulovligt indhold.

Den tekniske udvikling vil desuden i fremtiden komplicere billedet yderligere, fordi det i stigende omfang bliver vanskeligt at skelne mellem online tjenester og broadcast, som i Danmark er belagt med særlige restriktioner på indholdet. Hvis man kan få internetadgang fra sit tv via kabelnettet, eller hvis man kan (som man kan i dag) høre live radio via internet, hvilket regelsæt skal så gælde?

Elektroniske konferencer

Der findes tusinder af elektroniske konferencer eller nyhedsgrupper på internet om stort set hvilket som helst emne, man kan forestille sig - og lidt til. Princippet i en elektronisk konference er, at alle deltagerne kan se og kommentere alle andre deltageres indlæg. Indlæggene kan være vedhæftede filer, der indeholder andet end tekst, f.eks. billeder eller lyd.

De fleste konferencer har ingen form for redaktør eller "moderator", men kører fuldstændigt automatisk. Det gælder også for de fleste konferencer, at de ikke har noget "hjem", men

er distribueret ud over hele nettet til de værts-computere, der vil huse dem og på den måde stille dem til rådighed for egne brugere. På de fleste konferencer bliver der dog holdt en vis grad af orden gennem en slags kollektiv selvjustits. Nogle typer konferencer - baseret på de såkaldte postlister - har dog et *hjem* og en *ejer.* De behøver ikke dermed at have en redaktør, men har det somme tider. Specielt hvis trafikken er meget stor, vil en redaktørfunktion dog i praksis være umulig.

Ansvaret for indholdet på konferencen kan placeres flere steder. Hos dem, der driver de servere, hvor konferencen findes, hos en evt. moderator og/eller hos de enkelte deltagere. Konferencer, der kører som postlister, er typisk oprettet af navngivne personer og institutioner. Her kan ansvaret placeres hos deltagerne eller hos konferencens ejere. At deltagerne selv har et ansvar er indlysende, men det er et ansvar, der kan være vanskeligt at effektuere, fordi det på internet er muligt at kommunikere anonymt og med falsk identitet. Ved de distribuerede konferencer kan man lægge ansvaret på identificerbare deltagere (som imidlertid kan befinde sig hvor som helst i verden) og på ejerne af de værts-computere, hvor konferencerne findes. Det sidste er imidlertid vanskeligt i praksis, da trafikmængden er så stor, som den er.

BBS

Et BBS (Bulletin Board System) er en tjeneste, hvor man på en computer giver adgang til at lægge og hente filer. Et BBS har en ejer og kører på en bestemt værtsmaskine. Et BBS kan være åbent eller lukket - altså kræve password eller lignende. Generelt ville man nok betragte ejeren af BBS'et som ansvarlig for indholdet. Ejeren af et stort åbent BBS kan dog, alene på grund af datamængderne, ikke i praksis gardere sig mod, at der *i enkeltstående tilfælde* lægges filer på hans server med ulovligt indhold. BBS'er kan også bindes sammen i en internet-lignende struktur, som f.eks. det verdensomspændende græsrodsnet, *Fidonet.* Her

begynder problemstillingerne at ligne dem, der gælder for e-post og konferencer.

Elektronisk post

Det må formodes, at elektronisk post i fremtiden vil blive en meget væsentlig kommunikationsform, der på mange områder vil erstatte papir-baseret post. Hvis brugerne skal kunne have tillid til denne kommunikationsform, er det altafgørende, at den elektroniske post omfattes af samme grad af beskyttelse som den papirbaserede. Det vil bl.a. kræve at:

den er lovgivningsmæssigt beskyttet på samme måde som breve og telefonsamtaler. Der er ikke etableret nogen praksis på dette område i Danmark, og i USA er der både domstolsafgørelser, der beskytter e-post, og afgørelser, der gør e-post mindre beskyttet end f.eks. telefonsamtaler,

det er muligt at sende elektronisk post, således at informationen ikke kan aflyttes eller ændres undervejs,

det er muligt for afsender og modtager at sikre sig hinandens respektive identiteter (som f.eks. ved et anbefalet brev).

7.2.3 Pålidelighed

De væsentligste pålidelighedsproblemer i dag er:

sikkerhed for afsenders identitet.
sikkerhed for informationens validitet.

På de elektroniske net kan det være meget vanskeligt at vide, hvem der egentlig står bag et budskab eller en stump information. Som nævnt i forrige afsnit kan afsenderen være anonym eller påtage sig falsk identitet. Dertil kommer muligheden for, at

et budskab kan være ændret af andre undervejs til modtageren, eller allerede mens det ligger på serveren. Disse problemer kan løses ved en udbredt anvendelse af sikker kryptering.

Til identitetsproblemet kommer, at den information, man finder på nettet, kan være forældet og forkert eller bare generelt af dårlig kvalitet.

Da det således kan være vanskeligt for brugeren at kontrollere validiteten af informationerne, bliver det i høj grad et spørgsmål om, hvilke informationsudbydere brugeren har tillid til. Det må endvidere forventes, at der på internet bliver brug for "steder", hvor nogen sorterer skidt fra kanel, prioriterer i de utroligt store stofmængder og står inde for en vis kvalitet og integritet.

Økonomiske transaktioner

Elektronisk betaling har længe været mulig i lukkede net, hvor brugernes identitet med sikkerhed kan fastslås, og hvor kommunikationslinierne har været sikre. Det danske DIATEL var et sådant lukket net, og det havde da også elektronisk betaling som et væsentligt element. Et andet eksempel på et lukket net er hybridnettet, hvor fremkomsten af intelligente "set top-bokse" hos brugerne også vil åbne for muligheden for sikker betalingsformidling. På internet har elektronisk betaling længe været et problem. Problemerne er dog ved at blive løst i hastig takt. Alle løsninger forudsætter en troværdig bankfunktion, og at alle parter har adgang til effektive krypteringssystemer. Endelig forudsætter alle løsningerne, at kunden eller udbyderen betaler et gebyr til banken for transaktionen.

7.2.4 Forbrugerbeskyttelse

Forbrugerbeskyttelse i forhold til online tjenester berører en lang række forhold. Elektroniske transaktioner kan være svære at dokumentere, og varen kan, når der er tale om en elektronisk

ydelse, også være af en flygtig og svært dokumentérbar karakter. Det kan også være et problem i sig selv, at et køb er så let og hurtigt at gøre, at folk oftere vil foretage impulskøb for senere at fortryde. De væsentligste områder, hvor forbrugeren kan komme i klemme er:

1. telefonforbruget
2. teknisk kvalitet af tjenesten
3. beskyttelse mod uønsket indhold
4. forhold omkring betaling for ydelser over nettet.

7.2.5 Lige adgang til nettet

Efterhånden som online medierne får stigende betydning for information og samfundsdebat, melder spørgsmålet sig, hvorvidt og i givet fald hvordan man fra offentlig side skal sikre alle lige adgang til at udnytte teknologien. Spørgsmålet kan deles i tre:

et spørgsmål om borgernes adgang til den information, der ligger på nettet.

et spørgsmål om adgangen til selv at bruge nettet til at kommunikere og publicere.

et spørgsmål om at sikre tilstedeværelsen af visse typer information på nettet.

Adgang til information

Det er i dag relativt få danskere, der har adgang til internet fra hjemmet eller arbejdspladsen. Antallet vil vokse hurtigt i de kommende år, dels fordi flere får PC og modem såvel på arbejdspladsen som i hjemmet, dels fordi internetadgang vil blive integreret med andre medier, f.eks. kabel-tv. Det er også rimeligt at antage, at såvel teletaksterne som priserne på internetadgang vil falde drastisk i takt med, at teleliberaliseringen slår igennem. I en lang overgangsperiode vil der dog være mange, der ikke har adgang til nettet. Spørgsmålet er, i hvilket omfang det er en offentlig opgave at sikre disse borgere denne adgang.

Der er i Danmark en tradition for, at man gratis kan få adgang til at bruge/låne bøger og andet trykt materiale og i et vist omfang også lydmedier på bibliotekerne. Der er også en tradition for, at offentlig information og betjening på offentlige kontorer som hovedregel er gratis. Adgang til og drift af telefon har på den anden side altid været et privat/kommercielt anliggende, og det samme gælder tv og radio. Det offentlige har dog, gennem monopolerne, kunnet sikre en vis udjævning i taksterne, således at man havde nogenlunde ens vilkår, hvor i landet man end boede.

Skal man følge den danske tradition, skal det offentlige gennem bibliotekerne sikre gratis adgang til offentlig elektronisk information, offentlige elektroniske services, elektronisk litteratur, online musikværker, opslagsværker etc. I praksis kan man dog blive nødt til i et vist omfang at begrænse udbudet, da det stiller nogle krav til bibliotekerne, som kan være vanskelige at opfylde.

Det væsentligste problem opstår, når brugerne vil benytte kommercielle elektroniske værker, der er belagt med en forbrugsafhængig afgift. Bliver dette meget udbredt, mister biblioteket kontrollen over udgifterne. I det omfang, der ikke kan indgås særlige aftaler med udgiver om biblioteksbrug, kan man derfor blive nødt til at "rationere" adgangen og/eller kræve hel eller delvis brugerbetaling for i hvert fald de dyrere tjenester. Off-line medier som diskette- og cd-rom baserede produkter er et særligt problem i og med, at de, på grund af det programmel de indeholder, efter de nuværende regler slet ikke må udlånes.

Adgang til at sende/udgive information

Med adgang til nettet følger som regel i dag adgangen til at kommunikere med elektronisk post, deltage i elektroniske konferencer og i et vist omfang selv stille information til rådighed på World Wide Web.

Det offentliges rolle i denne sammenhæng må først og fremmest være at sikre et velfungerende marked, der gennem åben konkurrence holder priser nede, serviceudbudet alsidigt og kvaliteten høj.

Public Service?

I dag betaler brugerne som hovedregel ikke for det indhold, de får over World Wide Web. Så snart de tekniske forudsætninger er på plads, vil der blive opkrævet betaling for en række tjenester, men mange tjenester vil fortsat være gratis for brugeren og i stedet være reklame/sponsor-finansieret. Spørgsmålet er derfor, om der på et kommercialiseret internet er behov for offentlige midler for at sikre særligt indhold, som vi kender fra public serviceforpligtelsen i radio og tv.

7.3 Udviklingsmuligheder og konsekvenser for medierne

Den digitale udvikling betyder, at journalistens arbejdsvilkår forandres på en række områder.

Meget store informationsmængder vil være direkte tilgængelige online. Det gør på nogen områder søgning og fremfinding lettere, men generelt bliver det vanskeligere at få og bevare overblikket.

De mange elektroniske fora (diskussionsgrupper, elektroniske konferencer) giver journalisten nye kildemuligheder og nye måder at opbygge netværk på. Nettet kan give direkte adgang til lokale kilder og lokale debatter, som man ellers måtte rejse eller ty til nyhedsbureauerne for at få information om, og journalister i flere lande kan f.eks. arbejde effektivt sammen om en historie med internationale dimensioner.

På den anden side er det som nævnt vanskeligt at kontrollere troværdigheden af de informationer, man henter på nettet. Det bliver et spørgsmål om tillid til kilden, men også afsenderens identitet kan være usikker. Disse udfordringer stiller nye krav til journalisterne, deres uddannelse og deres værktøjer.

Endelig medfører udviklingen, at samtidig med at journalistens adgang til informationer udvides på en række områder, udvides også læsernes adgang til at kontrollere og efterprøve journalistens vurderinger og prioriteringer.

I dagens mediebillede begrænses ytringsfriheden reelt af, at mediernes produktions- og distributionssystemer er meget kapitalkrævende og derfor koncentreret på relativt få hænder. Med den digitale teknologi reduceres disse omkostninger dramatisk og bliver reelt marginale i forhold til omkostningerne ved at tilvejebringe og vedligeholde mediernes indhold. Det betyder, at antallet af udbydere vil vokse kraftigt. Men det har dog den konsekvens, at man skal "råbe højere" for at blive hørt. Den, der har flest ressourcer til at markedsføre sine tjenester, har stadigvæk en fordel, men den er væsentlig mindre, end den har været før.

Teknologien betyder også, at funktioner, som i et vist omfang har været samlet, nu skilles, og at der dermed kommer en større variation i måden, indholdet formidles på. Funktionerne er:

- at fremstille og vedligeholde indhold.
- at organisere og præsentere indhold i et givent medie.
- at tilbyde søgemuligheder, filtre, agenter etc.
- at tilbyde teknisk adgang.
- at tilbyde brugerapplikationer.

På hvert niveau kan der i princippet ske en fri kombination, således at der kan opstå en række fleksible nicheprodukter i høj grad defineret af slutbrugeren selv.

8 Internationalisering og koncentration af medier

8.1 Teknologisk udvikling og internationalisering

I internationalt perspektiv har medieområdet gennemgået en rivende udvikling i de senere år. Den teknologiske udvikling - f.eks. inden for digitalisering, satellit-tv, internet - betyder store forandringer.

Den igangværende digitalisering, der omfatter alle led af kæden fra producent til forbruger, betyder fundamentale ændringer for de traditionelle medier. Digitaliseringen er den vigtigste forudsætning for den sammensmeltning af forskellige medieformer, som sker i øjeblikket.

Satellitteknologien, der f.eks. anvendes til tv-distribution, har gjort fjernsynsmediet grænseoverskridende i en helt anden målestok end ved den traditionelle modtagelse af nabolands-tv. Desuden er satellitterne sammen med kabel-teknologien og ikke mindst digitaliseringen af disse teknologier ved at fjerne de tidligere begrænsninger af frekvensmæssig art på antallet af radio- og tv-kanaler.

Det rent digitale medie, internet, vokser eksponentielt i sin udbredelse og er på vej til at blive et globalt medie. Internet ophæver grænserne mellem de trykte og elektroniske medier, og til forskel fra traditionelle medier er det et interaktivt medie. Internet har således indbygget nogle helt andre muligheder for dialog end de traditionelle medieformer.

Disse muligheder for grænseoverskridende elektroniske medier har været forudsætningen for det internationale mediemarked, der findes i dag.

8.2 Det audiovisuelle mediemarked

Medieområdet er en sektor i vækst. Europa Kommissionens hvidbog fra 1994 om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse[5] anslår omsætningen i den audiovisuelle sektor - omfattende både produktion af udstyr (hardware) og produktion og distribution af programmer (software) - på verdensplan til 257 mia. ECU. Heraf står software-sektoren for 54 %.

De største aktører

Sektoren er kendetegnet ved stor omskiftelighed i ejerskaber, indgåelse af alliancer m.v. Mange af disse ændringer har til hensigt at styrke integrationen af programproduktion og -distribution inden for det enkelte selskab eller den enkelte alliance.

Årsagen til de mange skift i alliancer og ejerskabsforhold må primært siges at være en stigende konkurrence inden for hvert af leddene i mediernes såkaldte fødekæde, jf. nedenfor, samt den teknologiske udvikling, som med stigende hast ændrer grundlaget for medievirksomhed.

Af de 12 største aktører på det audiovisuelle verdensmarked kommer 4 fra USA, 4 fra Japan, 3 fra Europa og 1 fra Canada.[6] De to absolut største aktører er begge dannet i løbet af 1995. Time Warner og Turner Broadcasting System, der står bag tv-kanalen CNN, indgik en alliance, der gjorde gruppen til den

5 *Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse. Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede.* Europa Kommissionen 1994.

6 Kilde: Statistical Yearbook 1996.

største aktør på verdensplan. På baggrund af de to selskabers tidligere omsætning, anslås alliancens omsætning til ca. 15 mia. US$. Filmkoncernen Walt Disney købte i 1995 tv-selskabet ABC, og den nye koncerns omsætning kan herefter anslås til ca. 10 mia. US$. I begge tilfælde er der tale om, at aktører med baggrund i produktion af film- og tv-fiktion erhverver eller slutter sig sammen med selskaber i tv-sektoren. Disse to grupper har nu overhalet det japanske SONY med en omsætning på 8 mia. US$. På europæisk plan er den største aktør den tyske public service broadcaster ARD med en omsætning i 1994 på 6 mia. US$.

Hvis opgørelsen udvides til at omfatte de 50 største audiovisuelle aktører, vokser andelen af europæiske aktører betydeligt. Denne liste omfatter 21 europæiske, 14 amerikanske, 11 japanske og 4 selskaber fra resten af verden.[7]

En opgørelse af omsætningen i disse 50 største audiovisuelle selskaber viser, at europæiske selskaber har en andel af verdensmarkedet på 35 %, mens amerikanske selskaber har 31 %, japanske selskaber 29 %, og selskaber fra andre lande har en markedsandel på 5 %.[8]

Det europæiske marked

Hvidbogen om vækst og beskæftigelse beskriver det europæiske marked som et af verdens mest vækstprægede med en markedsvækst på 6 % om året i faste priser.

7 Kilde: Statistical Yearbook 1996.

8 Kilde: Statistical Yearbook 1996.

Tabel 8.2.1

Forbruget af audiovisuelle og multimedie-relaterede varer og tjenester i EU 1986 og 1992-1994				
(Mio. ECU)	*1986*	*1992*	*1993*	*1994*
Filmindustri				
- biografomsætning	2.226	2.576	2.926	2.989
TV				
- tv-reklame	6.190	13.662	13.183	15.117
- licens	6.000	6.854	7.121	7.430
- betalings-tv	310	2.025	2.379	2.974
- kabel-tv	600	2.416	3.032	3.382
- tv-apparater	10.571	10.844	10.086	10.123
- satellitmodt. m.v.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Video				
- indspillede bånd	1.800	4.066	4.434	5.040
- videoapparater	6.294	6.811	5.299	4.682
- uindspillede bånd	1.131	2.058	2.140	1.884
- camcorders	1.023	2.821	2.704	2.269
- laser disc-spillere	0	61	82	49
- laser discs	0	43	42	n.a.
Multimedier				
- CD-I spillere	0	27	70	110
- CD-I'er	0	n.a.	n.a.	n.a.
- PC'er	200	1.741	2.855	4.830
- CD-ROM drev	0	15	59	134
- software/CD-ROM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
- videospil-konsoller	50	1.588	1.047	505
- videospil	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ialt	**36.395**	**57.607**	**57.459**	**61.939**
GDP	3.857.000	5.835.000	5.716.000	5.985.000
Andel af GDP (%)	0,94	0,99	1,01	1,03
DKK / ECU	7,94	7,81	7,59	7,54

Inden for EU-området viser en opgørelse over forbruget af audiovisuelle og multimedierelaterede varer og tjenester[9] (tabel 8.2.1) en stigning fra 36,4 mio. ECU i 1986[10] til 61,9 mio. ECU i 1994. Samtidig er sektorens andel af det samlede nationalprodukt steget til 1,03 % i 1994.

Opgørelsen kan siges at undervurdere sektorens andel af nationalproduktet, idet der er områder, som ikke er medtaget p.g.a. manglende tal. Områder i stærk vækst er betalings-tv og hele multimedieområdet (bortset fra spil-konsollerne), mens videoområdet er i omsætningsmæssig tilbagegang.

Ifølge hvidbogen om vækst og beskæftigelse er væksten på det europæiske marked dog hovedsageligt kommet amerikanske selskaber til gode. I 1991 gik 77 % af USA's eksport af audiovisuelle programmer til Europa, heraf knap 60 % til EF. Den audiovisuelle sektor var således ifølge hvidbogen USA's næststørste eksportkilde. Kommissionen mener, at vækstpotentialet i den europæiske audiovisuelle sektor er så stort, at efterspørgslen vil fordobles inden årtusindskiftet.

Der gives på europæisk plan ofte udtryk for bekymring med hensyn til amerikansk dominans på det audiovisuelle område. Dette har bl.a. givet sig udslag i kvotebestemmelser om andelen af europæisk programstof i tv-kanaler.

Det er kendetegnende, at de store europæiske audiovisuelle aktører kommer fra de store europæiske lande. Af de 50 største europæiske aktører kommer 11 fra Storbritannien, 9 fra Tyskland og 7 fra Frankrig. De tyske selskaber repræsenterer imid-

9 Kilde: *Statistical Yearbook 1996. Cinema, Television, Video and New Media in Europe.* European Audiovisual Observatory, Strasbourg 1995. Tallene for 1986 indgår ikke i årbogen, men er estimeret for Medieudvalget af Det europæiske audiovisuelle observatorium.

10 Tallene dækker de nuværende 15 medlemmer af EU.

lertid 31 % af selskabernes samlede omsætning i 1994, mens de britiske selskaber repræsenterer 24 % og de franske 11 %.

Som nævnt ovenfor er ARD den største audiovisuelle aktør i Europa med en omsætning i 1994 på 4,8 mia. ECU. Det hollandske selskab PolyGram, som især er aktiv inden for musik, havde en omsætning på 4 mia. ECU. Dernæst kommer de to tyske aktører KirchGruppe og Bertelsmann med omsætning relateret til audiovisuelle aktiviteter på henholdsvis 3,5 og 3 mia. ECU. (Bertelsmann har dog også betydelige aktiviteter inden for de trykte medier og er samlet set den største europæiske aktør.) Til sammenligning kan det nævnes, at DR's omsætning i 1994 opgjordes til 319 mio. ECU, Egmont Gruppens audiovisuelle omsætning til 191 mio. ECU og endelig svarede TV 2's omsætning i 1994 til 123 mio. ECU.

8.3 Medielandskabet

Som det er nævnt i de foregående afsnit, er mediemarkedet under kraftig forandring. Udbudet er blevet større, og der er dukket en række nye medietyper op - især inden for de elektroniske mediers område - f.eks. cd-rom og internet. I dette afsnit ses der nærmere på de enkelte led i "fødekæden", som skaber og transporterer mediernes indhold frem til forbrugeren.

I dette landskab er der i takt med de nye muligheder dukket en række nye virksomheder op. Samtidig har eksisterende virksomheder søgt at udvide med introduktion af nye medier og med at dække flere led af "fødekæden".

Indhold

Et medies indhold har naturligvis altid været afgørende for mediets udbredelse og gennemslagskraft. I dag er der en stigende tendens til, at det samme indhold kanaliseres gennem flere me-

dietyper. En række trykte medier har oprettet internet-udgaver, hvor læserne kan finde både artikler, som også bringes i den trykte udgave, og artikler, som kun bringes i den elektroniske udgave. Det kan f.eks. skyldes artiklens længde, idet internet ikke sætter de samme pladsmæssige begrænsninger som papirudgaverne. I Danmark har dagbladene Jyllands-Posten, Børsen og JyskeVestkysten samt Ugebladet Ingeniøren oprettet internet-udgaver.

Udsendelse af et bestemt indhold gennem flere medier åbner samtidig flere kommercielle muligheder for indholdets rettighedshavere. F.eks. er Kiplings Junglebogen i en Disney-bearbejdet version udsendt gennem film, video, børnebøger, musik-cd og computerspil.

I takt med den kraftige stigning i antallet af medier, f.eks. satellit-tv-stationer, er konkurrencen om godt indhold blevet skærpet og har fået priserne til at stige. Åbenbart er mængden af originalt, kvalitativt godt indhold ikke fulgt med stigningen i distributionskanaler. Det er uden tvivl grunden til, at virksomheder med basis i andre led af fødekæden, f.eks. SONY, har investeret i amerikanske filmselskaber. Virksomheden søger herved at sikre sig gode programmer, spil m.v. til sine distributionskanaler. Sådanne investeringer har dog samtidig givet de udefra kommende virksomheder store problemer med forskelle i virksomhedskultur, manglende afkast af investeringen m.v.

Distribution

De trykte medier distribueres naturligvis stadig i traditionel fysisk form ved hjælp af bude, postvæsen m.v. Den teknologiske udvikling og ikke mindst den digitale teknik betyder imidlertid, at antallet af kanaler for elektronisk distribution i disse år udvides kraftigt. Radio og tv distribueres nu foruden de traditionelle jordbaserede sendernet også via kabler og satellitter. Den digitale teknik betyder, at antallet af radio- og tv-kanaler kan

mangedobles, samtidig med at distributionsomkostningerne falder. Sammen med den teknologiske udvikling har den generelle deregulering af telekommunikationsområdet på internationalt plan ført til hård konkurrence om dette led i fødekæden. Grænsen mellem traditionelle teleselskaber og kabel-tv-operatører udviskes, efterhånden som de to typer virksomheder bevæger sig ind på hinandens kerneområder.

I Danmark har det koncessionerede selskab Tele Danmark i kraft af telelovgivningens udformning hidtil været alene om at varetage distributionen af landsdækkende radio og tv. I løbet af 1996 åbnes der imidlertid for nye operatører. Bl.a. i lyset heraf er Tele Danmark gået ind i NSD-samarbejdet med bl.a. den norske teleoperatør, TeleNor. Det er hensigten, at NSD[11] skal stå for distribution af satellit-tv til det skandinaviske område. NSD søger derfor at lave aftaler med tv-stationer med attraktive programmer (f.eks. DR og TV3) om distribution af disse programkanaler til det skandinaviske marked. For at nå kunderne i den anden ende skal der samtidig indgås aftaler med operatører af adgangskontrolsystemer, jf. nedenfor.

Internet er det nyeste og hastigst voksende medie. Internet er helt digitalt og distribueres i et computer-netværk. Det er kendetegnet ved at være globalt i sin udbredelse. I forhold til andre medier er den nødvendige investering for at blive udbyder på nettet meget lille. Samtidig er brugsmulighederne på internet ved at udvide sig til også at omfatte overførsel af radio, tv og traditionel telefon.

Det er i dag umuligt at forudse præcis hvilken virkning, det vil få for de øvrige distributionsformer, hvis denne udvikling fortsætter. Men der er ingen tvivl om, at det kan få store konsekvenser. F.eks. er en række lukkede, abonnementsbaserede data-

11 Det bemærkes, at NSD-samarbejdet - hvis det realiseres - skal have en konkurrenceretlig godkendelse fra Europa Kommissionen, hvor projektet for tiden vurderes.

tjenester, bl.a. danske Diatel, enten nedlagt eller er overgået til blot at fungere som indgang til internet.

Adgangskontrol

Adgangskontrol er betegnelsen for et system, der sikrer, at mediet kun er tilgængeligt for betalende forbrugere. Begrebet er opstået i relation til de elektroniske medier - især tv, men også trykte mediers abonnementsadministration kan for så vidt betegnes som adgangskontrol. Mens forbrugernes adgang til de trykte medier traditionelt er betinget af abonnement eller køb i kiosk e.l., er en sådan kontrol af forbrugerens adgang til de elektroniske medier noget nyt.

Hvor tv-signaler traditionelt har kunnet modtages fra æteren af alle, der satte en antenne op, giver overgangen til at fremføre signalerne gennem kabelsystemer og den teknologiske udvikling mht. kodning og digitalisering mulighed for at udelukke de forbrugere, der ikke abonnerer på det pågældende program.

På de trykte mediers område varetages adgangskontrollen (f.eks. i form af abonnementsadministration) normalt af medievirksomheden selv. For så vidt angår de elektroniske medier, administreres sådanne adgangskontrolsystemer af selskaber, som på udbydernes vegne varetager den direkte kontakt til kunde eller forbruger, f.eks. administration af abonnementsordninger for betalings-tv. En satellit-tv-station med betalingsprogrammer (dvs. kodede programmer) må nødvendigvis have nogen til at sælge dekodere og smart cards i de lande, programmerne er rettet mod.

Betalings-tv området er i kraftig vækst, og der forventes en stærk konkurrence om at kunne tilbyde forbrugerne abonnementsordninger.

Forbrugerudstyr

Mens de trykte medier ikke kræver større investering i forbrugerudstyr end evt. et par læsebriller, må forbrugeren for de fleste elektroniske mediers vedkommende købe udstyr under en eller anden form for at få udbytte af mediet. Udstyret skal endvidere i teknisk henseende passe sammen med det pågældende medie. Der findes f.eks. forskellige tv-sendestandarder (PAL, SECAM m.v.). I begyndelsen af 1980'erne fandtes der tre forskellige video-systemer: VHS, Betamax og System 2000. Systemerne var ikke indbyrdes kompatible og konkurrerede derfor mod hinanden, indtil VHS-systemet gik af med sejren og blev enerådende på markedet. Også i dag er der på f.eks. computerspilområdet flere forskellige inkompatible systemer. Set fra forbrugernes synspunkt kan det synes mere hensigtsmæssigt, hvis producenterne før introduktionen af en ny medieteknologi ville fastsætte en fælles standard for mediet, jf. bestræbelserne på at fastsætte fælles europæiske standarder for udsendelsen af digitalt tv.

8.4 Koncentrations- og integrationstendenser på internationalt plan

Der er i øjeblikket særligt to medieområder, som er genstand for opkøb, indgåelse af alliancer, introduktion af nye aktører m.v. De to områder er digitalt tv og multimedier, herunder internet.

Tendenser til vertikal integration af de enkelte led i "fødekæden" kan ses mht. digitalt tv. Med anvendelse af digital teknologi kan udbudet af tv-kanaler mangedobles. F.eks planlægger britiske BSkyB at udbyde mere end 200 tv-kanaler inden for de næste år. 40 af disse kanaler vil blive anvendt til at udsende near-video-on-demand, mens de øvrige anvendes til nye versioner af eksisterende BSkyB programkanaler. Kapaciteten af nyt og godt programstof kan i stigende grad blive den begrænsende faktor for tv-udbudet. Aktører med aktiviteter inden for tv-distribution

ønsker derfor at sikre sig attraktive programrettigheder, og programselskaber ønsker at sikre sig, at deres programmer kan nå frem til forbrugerne. Dette kan medvirke til at forklare f.eks. alliancen mellem Time Warner og Turner Broadcasting System.

På internationalt plan er tv-området uden tvivl det område, hvor der er det største antal opkøb, nye alliancer m.v. Foruden de allerede nævnte årsager spiller den almindelige tendens til deregulering ind. F.eks. er telekommunikationssektoren under deregulering i hele den vestlige verden. De tidligere tele-monopoler bliver i stigende grad udsat for konkurrence på deres traditionelle tjenester. Derfor opdyrker de nye tjenesteområder i beslægtede sektorer, som f.eks. radio/tv, og de har adgang til at konkurrere internationalt. Den britiske kabel-tv-sektor er f.eks. domineret af amerikanske teleselskaber, som ikke tidligere har haft adgang til kabel-tv-markedet i USA.

På det horisontale plan er alle større mediekoncerner i færd med at udvikle og afprøve mulighederne inden for de digitale multimedier som cd-rom og internet. Der er tale om nye medier, og til forskel fra de fleste "gamle" medier (f.eks. radio og tv) kræver de ikke store investeringer i hverken produktions- eller distributionsleddet. I princippet kan små aktører således gå ind i markedet på lige fod med store koncerner. Derimod kræves det, at forbrugeren investerer i det nødvendige udstyr: pc'er med lydkort, modem m.v.

Uanset den "nemme" adgang for nye aktører er det dog traditionelt store mediekoncerner, der sammen med teleselskaber dominerer markederne for nye tjenester på internet. Det vil f.eks. sige, at det i Tyskland bl.a. er Bertelsmann sammen med Deutsche Telekom, der er de største aktører. I Norge er det tilsvarende Schibsted og Telenor, mens det i Storbritannien er News International, Pearson, BBC og British Telecom m.v.[12]

[12] Kilde: Europarådet, dok. MM-CM (96) 5, Strasbourg 1996.

For de trykte mediers vedkommende, f.eks. på dagbladsområdet, er omkostningerne ved at starte nye udgivelser betydeligt større. Da der yderligere er en situation, hvor papirprisen er stigende, og indtægterne fra annoncer og bladsalg ikke er i fremgang, ses der ikke mange nye udgivelser. På dagbladsområdet er der som hovedregel et nationalt ejerskab af aktørerne. Med et generelt faldende antal aktører på dette område er der en tendens til stigende koncentration.

For de audiovisuelle mediers vedkommende er det vanskeligere at udtale sig om resultatet af de forskellige udviklingstendenser. Den hidtidige stærke ejerkoncentration er tildels et resultat af de offentlige radio- og tv-stationers tidligere monopoler, men kommercielt radio og tv er vokset kraftigt i de senere år, og internationaliseringen af udbudet modvirker ejerkoncentrationen på det nationale marked. På den anden side er det i vidt omfang store mediekoncerner, der står for udbudet af kommercielt radio og tv. Ændringerne i ejerskaber, alliancer m.v. foregår imidlertid så hurtigt, at det er vanskeligt at skabe sig et overblik.

8.5 International regulering

Den internationale regulering på medieområdet er først blevet interessant på det nationale plan inden for de seneste få år. Det er sket i takt med, at tv er blevet grænseoverskridende, først som nabolands-programmer ført gennem kabler i grænseegne, derefter via satellit fra hvor som helst.

Men medierne er blevet reguleret på internationalt plan, også inden den teknologiske udvikling gjorde det aktuelt at gå ind i en detaljeret regulering. Europarådets menneskerettighedskonvention fra 1950 indeholder en artikel om ytringsfrihed, ligesom også FN's menneskerettighedserklæring fra 1943 gør det. Bernerkonventionen fra 1886 om ophavsret har alle dage haft betydning for massemedierne.

Inden for de sidste 10 år er interessen for at regulere medier på internationalt plan imidlertid vokset kraftigt. Det skyldes ikke kun, at tv-programmer overskrider grænser som aldrig før, men også den teknologiske udvikling inden for f.eks. digitaliseringen, den tiltagende konvergens mellem telekommunikation, computere og tv, og øget samhandel mellem landene.

Disse udviklinger har medført et behov for at fjerne de forhindringer, som forskelle i nationale reguleringer udgør for internationaliseringen af medierne. Det er samtidig forskellene i nationale kulturer, samfundsformer og love, der gør den internationale regulering vanskelig at enes om.

Antallet af tv-kanaler er vokset, og meget af det, seerne præsenteres for, kommer fra andre lande med andre værdinormer. Når satellit-tv viser reklamer for alkohol til danskerne og pornografiske programmer til englænderne, når udenlandske film tager seere fra egenproducerede fiktionsprogrammer, udfordres de enkelte landes egne politiske, kulturelle og økonomiske interesser.

Udfordringen er global, som det tydeligt fremgik under GATT-forhandlingerne for få år siden, og som UNESCO's mangeårige arbejde inden for mediepolitikken bevidner. Ophavsretlige og teknologiske reguleringer har i årtier taget deres udgangspunkt i internationale aftaler.

Internationale organer

De internationale organer, der beskæftiger sig med medieregulering, er primært:

EU (først og fremmest økonomiske og industripolitiske spørgsmål, men også ophavsretlige spørgsmål)

Europarådet (menneskerettigheder og kultur)

UNESCO (presse- og informationsfrihed, støtte til medieudvikling)

WIPO (ophavsret).

Danmark deltager i arbejdet på alle områder.

Det skal understreges, at mange af mediernes væsentligste vilkår fastsættes af generelle bestemmelser - om konkurrenceforhold, skatter og afgifter, straffelove m.m.

EU

Det vigtigste internationale arbejde foregår i EU, som især under de seneste års forberedelser til det indre marked har beskæftiget sig en del med medier, især tv, ophavsret og telepolitik.

Vigtigheden af EU-arbejdet ligger naturligvis i, at det meste af det, der besluttes i Bruxelles, er bindende for medlemslandene. Beslutningerne træffes typisk i form af direktiver på følgende måde: Kommissionen udarbejder forslag til direktiv på et konkret område. Inden forslaget skrives, kan emnet have været beskrevet i en grønbog, og det har som oftest været drøftet i et ekspertudvalg under Kommissionen bestående af medlemslandenes embedsmænd eller uafhængige eksperter.

Det færdige forslag sendes til Rådet og Parlamentet, hvorefter de egentlige forhandlinger går i gang i en arbejdsgruppe under Rådet.

Samtidig gennemføres en parallel procedure i det danske politiske system for at sikre, at de danske forhandlere har opbakning fra Folketinget (gennem Europaudvalget).

Efter at Europa-Parlamentet har udtalt sig om Kommissionens forslag, vedtages det i Rådet - eventuelt med ændringer foreslået af Parlamentet eller medlemslandene.

Mediekoncentration

EU udsendte i 1992 en grønbog om emnet, "Pluralisme og koncentration i medierne i det indre marked - Vurdering af behovet for et EF-initiativ". Som begrundelse anførte Kommissionen bl.a., at beskyttelse af pluralisme som sådan er en opgave, som i første række påhviler medlemsstaterne. Så problemer med mediepluralisme kan ikke i sig selv give anledning til et EU-initiativ.

Derimod påpeger grønbogen en række faktorer, som hindrer det indre marked i at fungere korrekt, og som er forårsaget af forskelle i medlemslandenes lovgivning om ejerskab til medierne - tv, radio, presse. Formålet med sådanne love er at beskytte pluralismen ved at begrænse adgangen til ejerskab af medierne, især det samme selskabs ret til at eje flere medievirksomheder.

Disse begrænsninger, som er forskellige fra land til land, indebærer en risiko for begrænsninger i den frie udveksling mellem landene af tjenesteydelser på medieområdet, og de kan også begrænse mediernes etableringsret. Desuden skaber de usikkerhed på det retlige område, og de giver anledning til både konkurrenceforvridning og -begrænsning.

I grønbogen gives der tre mulige reaktioner på denne analyse:

1) at lade være med at tage EU-initiativ.
2) at vedtage en henstilling om at lette udveksling af oplysninger mellem landene om gennemsigtighed i ejerskabsforhold.
3) at harmonisere nationale regler om begrænsning af ejerskab til medierne.

Grønbogen blev sendt til høring hos interesserede selskaber, organisationer og medlemslandene i to omgange. Resultatet af høringen foreligger i form af en meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, "Opfølgning af høringen i forbindelse med grønbogen "Pluralisme og koncentration i medierne i

det indre marked - vurdering af behovet for et EF-initiativ" af 5. oktober 1994.

Ikke overraskende var svarene på høringen meget varierede. Kommissionen anfører, at der fra at være overvejende stemning for at bevare status quo efterhånden var et flertal af selskaber, som gik ind for regulering af medieejerskab. Derimod var der ikke entydig opbakning til, at denne regulering skulle foregå i EU-regi (i modsætning til på nationalt plan).

To forhold var efter Kommissionens opfattelse årsag til stemningsskiftet: Det ene var, at informationssamfundet stiller nye krav om internationalisering af medierne, og at den europæiske industri ikke bliver konkurrencedygtig, med mindre det indre marked kommer til at fungere bedre på dette område. Det andet var, at mange lande selv er i færd med at indføre regulering af medieejerskab, og at de allerede eksisterende forskelle mellem landene derved risikerer at blive endnu større, medmindre der kommer et EU-initiativ.

Kommissionens analyse af høringssvarene resulterede i, at en ny høringsrunde blev iværksat i foråret 1995. Der er endnu (primo 1996) ikke offentliggjort noget resultat af denne høring eller noget udspil til et EU-initiativ.

Danske synspunkter

Statsministeriet og Kulturministeriet har gennemført høringer hos de relevante danske medieorganisationer og -institutioner i anledning af Kommissionens høringer. De danske reaktioner var ikke entydige. Danske Dagblades Forening afviste helt initiativer fra EU på dette område, mens andre gerne så EU-regulering om gennemsigtighed i ejerskabsforhold. I Kulturministeriets svar på den seneste høring anføres det bl.a.:

"Dansk lovgivning har kun i meget begrænset omfang bestemmelser, som særlig vedrører mediekoncentration, herunder ejerskab til medier. For de elektroniske mediers vedkommende har lovgivningen haft som et hovedformål at sikre pluralismen i det samlede mediebillede (på det nationale, regionale og lokale niveau). Dette hensyn kommer især til udtryk i reguleringen af public service radio/tv-institutionerne, hvor der lægges stor vægt på den såkaldt interne pluralisme.

Det synes ikke hensigtsmæssigt at opstille særlige regler om mediekoncentration for et lille marked som Danmark, der er domineret af stærke nationale public service kanaler, specielt ikke hvis seertal skal anvendes som kriterium for markedsdominans.

Hvis Kommissionens overvejelser fører til et EU-initiativ omfattende anti-koncentrationsregler, må public service institutioner derfor efter Kulturministeriets opfattelse holdes uden for sådanne regler.

Med hensyn til spørgsmålet om inddragelse af nye interaktive tjenester i en eventuel EU-regulering af mediekoncentration er det efter Kulturministeriets mening endnu ikke muligt at pege på, hvilken regulering der kan blive behov for. Liberaliseringen på teleområdet er, i Danmark som i de fleste andre medlemslande, ny, og de nye tjenester er endnu ikke introduceret. I forbindelse med den danske teleliberalisering, som gennemføres 1. juli 1995, er der lagt vægt på at sikre tjenesteudbydere lige og ikkediskriminerende adgang til kabelanlæg og på en forstærket brugerindflydelse som midler til at imødegå en potentiel konkurrencebegrænsning.

Det skal endvidere aplyses, at spørgsmålet om pluralisme og mediekoncentration indgår i det arbejde, som Medie-

udvalget, der blev nedsat af statsministeren i 1994, udfører, og som forventes afsluttet om et år.

I besvarelse af en tidligere høring om Kommissionens grønbog om pluralisme og koncentration har Kulturministeriet (i et brev af 23. september 1993) oplyst, at de danske medieorganisationer overvejende har en positiv indstilling til et EU-initiativ vedr. gennemsigtighed i ejerskab til medierne. Men derudover finder de berørte parter - såvidt ministeriet er orienteret - intet behov for et EU-initiativ."

Direktivet om "tv uden grænser"

Direktivet om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, det såkaldte direktiv om "tv uden grænser", blev vedtaget af Rådet den 3. oktober 1989. Dansk lovgivning blev bragt i overensstemmelse med direktivet i forbindelse med revisionen i 1992 af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

Direktivet fastsætter visse minimumsregler, som europæiske tv-stationer skal overholde. Det drejer sig bl.a. om:

kvoter af europæiske programmer,

reklamer: hvad de må indeholde, hvor meget af sendetiden der må bruges på reklamer, og hvor i programfladen de må placeres,

sponsorering: hvem der kan sponsorere, hvad der kan sponsoreres, og hvordan seerne skal gøres opmærksomme på sponsors navn,

tv-stationernes nationale tilhørsforhold, dvs. hvilket land der har myndighed over en given tv-station,

vold og pornografi, der i alvorlig grad kan skade mindreårige, må ikke udsendes.

Landene kan selv indføre mere restriktive regler om f.eks. reklame. Det har Danmark gjort, f.eks. ved at indføre forbud mod reklameafbrydelser i programmer og forbud mod reklamer for alkohol. Til gengæld kan man ikke standse retransmission af et udenlandsk program, som overholder de fælles minimumsregler - med forbudte volds- og pornoprogrammer som den eneste undtagelse.

Kommissionen forelagde den 31. maj 1995 for Europa-Parlamentet og Rådet et forslag til revision af direktivet.

Kommissionens revisionsforslag har bl.a. til formål at klargøre direktivets bestemmelser, hvor en højere grad af juridisk præcision har vist sig tiltrængt, og at indføre regler for teleshopping.

Kommissionens forslag om vidtgående stramninger af kvote-bestemmelserne har mødt kraftig modstand fra stort set alle landene (med Frankrig som den væsentlige undtagelse). Et foreløbigt resultat af denne modstand er, at kultur- og medieministrene på Rådsmøde i november 1995 vedtog at bibeholde den nuværende tekst.

Det indebærer, at halvdelen af primært fiktionsprogrammerne skal være europæiske, *når det er muligt.* Denne formulering bliver af kvote-modstanderlandene udlagt som en gyldig begrundelse for, at kvoterne ikke overholdes af visse tv-stationer.

Direktivet indeholder bestemmelser om, i hvilket land en given tv-station hører hjemme. Det er disse bestemmelser i direktivet, der f.eks. placerer TV3 under britisk jurisdiktion og derved (kun) kræver, at TV3 overholder britisk lov om f.eks. reklamer. Kommissionens forslag indeholder en udbygning af disse bestemmelser. Kommissionen foreslår desuden en række liberaliseringer af reklamereglerne. Der er i skrivende stund ikke enighed om forslagene blandt medlemslandene, og det er derfor endnu usikkert, hvad resultatet bliver.

Danske synspunkter

Kulturministeriet udsendte den 26. juni 1995 Kommissionens revisionsforslag til høring hos en lang række institutioner og organisationer i av-branchen. Svarene viser generel tilslutning til den velkendte danske modstand mod stramning af kvotereglerne. Der er generel tilslutning til de fleste af de øvrige forslag.

Men der er stor uenighed om tv-direktivets regler for reklame, sponsorering og teleshopping, både de eksisterende og de foreslåede. Forbrugerombudsmanden og Forbrugerstyrelsen samt Forbrugerrådet finder generelt, at direktivets regler giver for ringe forbrugerbeskyttelse, mens f.eks. TV 2 og reklamebranchen gerne ser danske regler liberaliseret på linie med direktivets.

Den officielle danske holdning lægges af regeringen efter forelæggelse for Folketingets Europaudvalg, hvor der er enig modstand mod Kommissionens forslag om at stramme kvotebestemmelserne.

Derudover er det regeringens holdning, at hensynet til forbrugerbeskyttelsen skal prioriteres højt - det vil bl.a. sige, at liberalisering af reglerne om reklame og sponsorering ikke er ønskelig.

Telekommunikation

Der er i EU enighed om principielt at gennemføre en totalliberalisering af telekommunikationssektoren pr. 1. januar 1998. Liberaliseringen gælder både teletjenester og teleinfrastruktur.

Rådet har således i en Resolution af 22. juli 1993 opfordret til liberalisering af alle offentlige taletelefonitjenester senest 1. januar 1998, dog således at Spanien, Grækenland og Portugal har en overgangsperiode på op til fem år for at foretage de nødvendige tilpasninger.

Endvidere har Rådet i en resolution af 22. december 1994 erkendt, at også teleinfrastruktur skal liberaliseres inden den 1. januar 1998 med samme overgangsperiode som for liberaliseringen af taletelefoni.

Kommissionen gennemfører rent teknisk liberaliseringen ved udstedelse af kommissionsdirektiver i medfør af traktatens art. 90, der vedrører offentlige og monopollignende virksomheder.

Med henblik på den totale liberalisering af alle teletjenester og teleinfrastruktur har Kommissionen således i foråret 1996 udstedt et direktiv om liberalisering af markederne for teletjenester.[13]

Liberaliseringen vil blive fulgt op af en række harmoniseringstiltag. Dette vil ske i form af rådsdirektiver, eksempelvis vedrørende samtrafik, telelicenser og ONP-regulering.[14]

Det er tanken, at harmoniseringstiltagene skal være på plads, inden liberaliseringen træder i kraft den 1. januar 1998.

Danske synspunkter

Danmark støtter fuldt ud, at der gennemføres en liberalisering i hele EU senest pr. 1. januar 1998. Fra dansk side havde man gerne set en tidligere liberalisering i lighed med den liberalisering, der gennemføres i Danmark pr. 1. juli 1996.

Liberaliseringen vil efter dansk opfattelse indebære betydelige fordele både for private brugere og for erhvervsvirksomheder, idet liberaliseringen vil sikre adgang til et bredt og varieret udbud af stadig bedre og billigere teleydelser af høj kvalitet og baseret på den nyeste teknologi.

13 Kommissionsdirektiv 96/19/EØF af 13. marts 1996.

14 ONP (Open Network Provision) er et sæt regler, der fastsætter en række vilkår for åben tilrådighedsstillelse af en nærmere defineret gruppe af net og tjenester.

Ophavsret[15]

Europa-Kommissionen er først begyndt at interessere sig for ophavsret fra slutningen af 1980'erne, da det blev et prioriteret område i forbindelse med det indre marked.

I 1989 kom direktivforslaget om retlig beskyttelse af edb-programmer. Direktivet blev endelig vedtaget i 1991 og gennemført i dansk lov i 1993. Direktivet svarer i store træk til de regler, der blev indført i Danmark i 1989, herunder med en arbejdsgiverregel, der overfører alle rettigheder til edb-programmer frembragt i ansættelsesforhold til arbejdsgiveren, med mindre andet er aftalt.

Herefter har Kommissionen med korte intervaller fremlagt en stribe nye direktivforslag:

Om udlåns- og udlejningsrettigheder (udlejningsdirektivet), vedtaget i 1992. Set med danske øjne var det vigtigste punkt spørgsmålet om biblioteksudlån, nærmere betegnet at friholde biblioteksafgiften fra EU-indgreb. Det lykkedes.

Om satellit- og kabel-tv (satellit- og kabeldirektivet), 1993. Det er en direkte opfølgning af direktivet om "tv uden grænser", hvor Kommissionen oprindelig havde arbejdet for indførelse af tvangslicens for kabel-tv, men uden held. Direktivet har til hovedformål at sikre ensartede regler på tv-området på baggrund af, at tv-udsendelser i høj grad er grænseoverskridende.

Reguleringen går ud på at fastsætte en definition af begrebet satellit-tv, at fastslå, at rettighederne til satellit-tv

[15] Afsnittet om ophavsret er baseret på cand. jur. Peter Schønnings bog, *"Ophavsret mellem kulturpolitik og handelspolitik"*, som blev udgivet i 1994 af Nordisk Kultur Institution som et led i Kulturministeriets kulturpolitiske udredning.

skal klareres i sendelandet, og at gennemføre regler om rettighedshavernes beskyttelse i forbindelse med satellit- og kabel-tv. Tvangslicens er ikke tilladt. Det lykkedes de danske forhandlere at få anerkendt aftalelicensbegrebet, så Danmark og de andre nordiske lande kan opretholde den gældende aftalelicens på tv-området på visse betingelser.

Om ophavsretlig beskyttelse (beskyttelsestidsdirektivet), 1993. I direktivet udvides ophavsrettens varighed fra 50 til 70 år efter ophavsmandens død. Dette gælder også for værker, hvis beskyttelsestid var udløbet den 1. juli 1995, dog med visse overgangsbestemmelser.

Disse tre direktiver indgår i den danske ophavsretslov fra 1995.

Om retlig beskyttelse af databaser (databasedirektivet), 1992. Det er vedtaget i foråret 1996. Dette direktiv går i hovedsagen ud på, at databaser skal beskyttes ophavsretligt efter reglerne om litterære værker, og at databaser uden værkshøjde skal have en slags katalogbeskyttelse, der er inspireret af reglerne i de nordiske ophavsretslove. Endelig havde Kommissionen foreslået en arbejdsgiverregel svarende til den, der er fastsat i edb-direktivet. Dette forslag er udgået, og det er nu op til medlemslandene, om de vil indføre en sådan regel.

Det foreløbig seneste initiativ er Kommissionens "Grønbog om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet" fra 19. juli 1995. Grønbogen omhandler, som navnet siger, den retlige beskyttelse af intellektuel ejendomsret for de værker, der benytter de elektroniske motorveje.

Det danske kulturministerium har tilkendegivet sin generelle holdning til den ophavsretlige harmonisering på følgende måde:[16]

> *"Kulturministeriet er grundlæggende positivt indstillet over for EF-harmonis er ingen på ophavsrettens område, som utvivlsomt er til fordel for danske rettighedshavere. Harmoniseringen skal bygge på et højt beskyttelsesniveau. EF bør dog begrænse harmoniseringen til områder, der påviseligt har betydning for Fællesskabet, ligesom der bør vises respekt for nationale ordninger og i øvrigt tages hensyn til den nordiske retsenhed."*

Danske konsekvenser af EU-regulering på medieområdet

Gennemførelsen i dansk lovgivning af EU's beslutninger, som f.eks. direktiver, følger som bekendt af EU-medlemskabet. Denne kendsgerning har tilført dansk medielovgivning en række bestemmelser, som næppe ellers ville være at finde - eksempelvis om europæiske programkvoter.

Det er imidlertid ikke muligt at foretage en skarp adskillelse mellem den påvirkning, EU har på de danske regler, og den påvirkning, der kommer af medieudviklingen i bred forstand. Som eksempel kan nævnes, at den danske radio/tv-lov ikke indeholdt bestemmelser om satellit-tv virksomhed fra Danmark, før de kom ind i forbindelse med, at den danske lov blev bragt i overensstemmelse med tv-direktivet i 1992. Men det stod klart, at der var behov for sådanne bestemmelser - uanset tv-direktivet - fordi satellit-tv blev mere og mere udbredt.

På reklame- og sponsorområdet er der sammenfaldende regler i dansk lov og tv-direktivet - og Europarådets konvention om grænseoverskridende fjernsyn. Der er som bekendt også markan-

16 KulturKontakten nr. 4, oktober 1992.

te forskelle, idet dansk lov er mere restriktiv end de internationale regler.

Med gennemførelsen af det indre marked vokser graden af harmonisering af medlemslandenes regler på bl.a. tjenesteydelsesområdet. I og med at tv-virksomhed er defineret som tjenesteydelser, understreges tv's økonomiske betydning på bekostning af den kulturelle, og det giver nogle politiske spændinger - som man i øvrigt også kender fra de hjemlige politiske diskussioner om de elektroniske mediers vilkår og rolle.

Spørgsmålet er, om balancen mellem de (sommetider) modstridende udgangspunkter for mediepolitikken påvirkes negativt eller positivt (set fra et dansk synspunkt) af international regulering. Og om det er internationaliseringen af medievirksomheden eller reguleringen af denne virksomhed, der har den væsentligste indflydelse på dansk medielovgivning.

Europarådet

Arbejdet på medieområdet i Europaråds-regi foregår i en særlig ekspertkomité og har været et selvstændigt område inden for menneskerettighedsafdelingen siden 1976. Europarådets beslutninger vedtages enstemmigt af Ministerkomiteen (udenrigsministre) - f.eks. i form af konventioner som menneskerettighedskonventionen. De er kun bindende for medlemslandene, hvis de ratificerer dem. Andre beslutninger vedtages som ikke-bindende rekommandationer.

Formålet med arbejdet er at beskytte og udvide informations- og ytringsfriheden. Det er et andet udgangspunkt end EU's, og Ministerkomiteens vedtagelser har i et vist omfang karakter af etiske retningslinier inden for et bredt spektrum af emner.

Det er i sagens natur ofte de samme emner, der arbejdes med i Europarådet og i EU. Som eksempel kan nævnes, at Europarå-

dets konvention om grænseoverskridende fjernsyn blev til samtidig med EU-direktivet om "tv uden grænser". Lignende tilfælde findes inden for ophavsretsområdet, og for tiden arbejder begge institutioner med mediekoncentration.

Selv om sådanne sammenfald nødvendigvis giver et vist mål af dobbeltarbejde, er der også fordele: Europarådet omfatter foruden alle EU-landene også de øst- og centraleuropæiske lande, som gennem de mere eller mindre parallelle forhandlinger får indsigt i EU-forhold. Desuden virker det befordrende for den åbne diskussion, at Europarådets arbejde ikke nødvendigvis skal resultere i nye love på det nationale plan. Derved kan Europarådets komité fungere som forum for "brain-storming" om de spørgsmål, der skal reguleres i EU.

UNESCO

UNESCO, FNs organisation for uddannelse, videnskab og kultur, er ifølge sin forfatnings første artikel forpligtet til at arbejde for internationale aftaler, der kan "fremme den frie strøm af ideer igennem ord og billeder". Fra begyndelsen af 1960´erne blev det på det praktiske plan udmøntet i medieudviklingsprojekter i de dengang nyligt uafhængige lande i Afrika, Asien og andre dele af verden. Samtidig fik UNESCO inden for FN-organisationernes arbejdsdeling til opgave at være særligt ansvarlig for medie- og kommunikationspolitikken. Det var baggrunden for, at UNESCO i midten af 1970'erne blev ramme om en stadigt mere forbitret konflikt om begrebet "en ny verdensorden for information og kommunikation". En koalition af lande fra den daværende Sovjet-blok og en række indflydelsesrige udviklingslande forlangte internationale reguleringer, der i givet fald kunne forpligte medlemsstaterne til direkte, censurlignende indgreb over for den internationale nyhedsformidling.

Så vidt nåede beslutningerne i UNESCO aldrig, men konflikten blev af USA og Storbritannien brugt som en af de væsentligste

begrundelser for i henholdsvis 1984 og 1985 at forlade organisationen. På UNESCO's generalkonference i 1989 lykkedes det imidlertid at få afskaffet den ny informations- og kommunikationsorden som et begreb, der fortsat skulle arbejdes med. I stedet blev der vedtaget en "ny strategi" med klar fremhævelse af presse- og informationsfrihedens afgørende betydning i den internationale mediepolitik. I kraft af grundige forberedelser og en målrettet indsats på generalkonferencen spillede Danmark en central rolle i bestræbelserne på at få gennemført dette kursskifte.

UNESCO's mediepolitiske arbejde har siden været baseret på to grundpiller:

1) Presse- og informationsfriheden forsvares igennem støtte til internationale grupper, der arbejder for disse rettigheder, og til de professionelle organisationer, der har disse idealer som fundament for deres aktivitet - først og fremmest den internationale journalistføderation, IFJ, og den internationale redaktørorganisation, FIEL Som en praktisk og stadigt mere effektiv foranstaltning er der de seneste år med kontinuerlig støtte fra UNESCO udviklet omfattende informationsnetværk, der med kort varsel kan rapportere om overgreb på ytrings- og informationsfriheden.

2) De store uligheder, der var en del af begrundelsen for at kræve en ny global informationsorden, søges formindsket igennem udviklingsprogrammer og projekter i udviklingslande i alle dele af verden. Det sker hovedsageligt igennem UNESCOs særlige program for kommunikationsudvikling, IPDC (International Program for Development of Communication), der har til opgave at rejse økonomiske midler til dette formål og fordele dem i henhold til ansøgninger fra internationale og regionale organisationer, fra medlemslande og fra uafhængige medievirksomheder. Den indsats, der er ydet igennem UNESCO/IPDC, har de

senere år ført til en række konkrete forbedringer for medierne i udviklingslandene, selv om de samlede ressourcer har været alt for få til at dække de konstaterede behov.

Danmark, der siden 1990 har været repræsenteret i IPDC's styrelsesråd og siden 1992 har besat formandsposten, har samtidig været en af de største bidragydere til dette program med et årligt tilskud til dets særlige fond på 600.000 US dollars og med en finansiering på op imod én million dollars til særlige, IPDC-godkendte projekter. Det har givet Danmark betydelig indflydelse i retning af at styrke programmets støtte til programmer og projekter, der har været til gavn for pluralisme og uafhængighed i medieverdenen i en række udviklingslande. En rammeaftale, indgået i foråret 1996 mellem Danmark og UNESCO, indebærer, at dette engagement vil blive fastholdt.

Parallelt med denne multilaterale indsats er Danmark også i de seneste år begyndt at yde bilateral støtte til medieudviklingen i en række lande i Asien, Afrika og Østeuropa. Det er en prioritering, der er snævert forbundet med ønsket om at fremme og konsolidere demokratiseringsprocessen i lande, som først for-nylig har fået mulighed for at udvikle en demokratisk styreform. Men også ønsket om at give minoriteter bedre ytringsmuligheder har spillet en væsentlig rolle.

WIPO

I WIPO, FN's organisation for immaterialret, gennemføres de globale konventioner på ophavsretsområdet. Blandt dem er den ældste og vigtigste Bernerkonventionen fra 1886, som Danmark tiltrådte i 1903. Konventionen, der beskytter litterære og kunstneriske værker, er revideret flere gange, senest i 1971. Over 150 lande har tiltrådt den, inden for de seneste år USA, Kina og Rusland.

Foruden Bernerkonventionen har Danmark tiltrådt følgende konventioner: Verdenskonventionen fra 1952 om beskyttelse af litterære og kunstneriske værker (men på et lavere beskyttelsesniveau end Bernerkonventionen), Romkonventionen fra 1961, der beskytter udøvende kunstnere, fonogramproducenter og radiofonier, Fonogramkonventionen fra 1971, der beskytter producenter mod piratkopiering af fonogrammer. Desuden findes Satellitkonventionen fra 1974, som beskytter radiofonierne i forbindelse med udsendelse fra satellit. Den har Danmark ikke tiltrådt.

Siden 1991 har man i WIPO diskuteret forslag til en protokol til Bernerkonventionen om bl.a. regulering af digitale transmissioner, beskyttelse af EDB-programmer og databaser samt spørgsmål om udlejningsrettigheder, importrettigheder, retshåndhævelse og national behandling.

Endelig forhandles der i WIPO-regi også om et særligt instrument til beskyttelse af udøvende kunstnere og fonogramproducenter.

8.6 Regulering i andre lande[17]

Regulering af mediekoncentration i de europæiske lande er - ligesom anden medielovgivning - præget af store politiske og juridiske forskelle i landenes traditioner. Det er dog karakteristisk, at de store lande i langt højere grad end de små har indført særlovgivning på dette område, fordi den almindelige konkurrencelovgivning er fundet utilstrækkelig.

Det er også karakteristisk, at den særregulering, der finder sted, er indviklet, og at den ofte betegnes som ineffektiv. Lovgivningen er derfor under konstant diskussion i mange lande - et ud-

[17] Dette afsnit bygger på oplysninger fra den norske udredning "Mangfold i media" (NOU 1995:3).

tryk både for den store bekymring for ytringsfriheden og mangfoldigheden i medierne og for reguleringens utilstrækkelighed.

I det følgende gives en oversigt over hovedreglerne i nogle af landene.

Sverige

Der er ingen særlig ejerregulering på medieområdet, som er omfattet af de almindelige konkurrenceregler. *Næringsfrihedsombudet* og *markedsdomstolen* skal i deres praksis tage hensyn til de særlige forhold i hver enkelt branche og har kun i enkelte tilfælde grebet ind over for medieforetagender.

Ifølge loven om kommerciel lokalradio kan aviser få tilladelse til at drive lokalradio - dog gives der kun én tilladelse pr. tilladelseshaver.

I 1995 nedsatte regeringen *Rådet för mångfald inom massmedierna*, som har til opgave at følge udviklingen inden for medierne og komme med anbefalinger om lovgivning eller andre initiativer, der kan modvirke de skadelige virkninger af mediekoncentration.

Norge

Der er ingen direkte regulering af ejerskabsforholdene i pressen. Radio/tv-loven fastsætter efter en lovænding i januar 1996 om lokalradio og -tv, at ingen Kan dække mere end en tredjedel af det samlede nationale marked for henholdsvis nærradio og lokal-tv. Ejerskab af eller kontrol med mere end 50 % af et selskab anses for at udgøre fuld dækning af det pågældende marked. Markedet måles i potentielle lytter/seertal, dvs. befolkning, i området.

Et kabel-tv-selskab kan ikke eje mere end 49 % af et nærradio- eller lokal-tv-selskab. Ingen kan eje andele i mere end ét selskab

med tilladelse til henholdvis nærradio og lokal-tv i samme område.

I områder med kun én frekvens kan aviser, der er alene i området, kun i særlige tilfælde få egen sendetilladelse eller have ejerandele på over 49 %. I områder med flere aviser kan aviser ikke eje alle tilladelserne til nærradio eller lokal-tv.

For landsdækkende radio og tv har regeringen foreslået, at der sættes ejerbegrænsninger på en tredjedel af aktierne eller stemmerne.

Finland
Der er ingen særlig lovgivning om ejerskabsforhold eller konkurrence på medieområdet.

Island
Der er ingen lovgivning, som sætter grænser for pressekoncentration. På radio/tv-området er der ingen ejerskabsregler - dog kræver loven, at direktøren og et flertal af bestyrelsesmedlemmerne i et radio/tv-selskab skal være bosat i Island.

Frankrig
Frankrig har en omfattende lovgivning om koncentration inden for og mellem medierne. For dagspressen gælder det, at opkøb eller fusion mellem dagblade er forbudt, hvis det fører til kontrol med over 30 % af oplaget på landsplan.

For tv, der sender via jordbaserede sendere, gælder det, at samme person eller selskab ikke kan disponere, direkte eller indirekte, over mere end 25 % af kapitalen eller stemmerne i et landsdækkende privat tv-selskab. En person eller et selskab, som ejer mellem 15 og 25 % af kapitalen i en tv-station, kan kun købe op til 15 % af kapitalen eller stemmerne i et andet tv-selskab. En person eller et selskab, der ejer mellem 5 og 15 % af to tv-sel-

skaber, kan kun skaffe sig aktier i et tredje selskab, hvis aktieposten er 5 % eller mindre.

For landsdækkende satellit-tv gælder samme regler, men de maksimale ejerandele begrænses til henholdsvis 50, 33 og 5 % af aktierne eller stemmerne.

En person eller et selskab, som kontrollerer mere end 20 % af en landsdækkende avis' oplag, har kun begrænset mulighed for også at drive radio- eller tv-virksomhed.

Også for regionale og lokale radio- og tv-selskaber er der detaljerede regler om ejerskab af flere selskaber.

Derudover er der regler om gennemsigtighed i ejerskabsforhold. Alle aviser skal offentliggøre en oversigt over ejerne, og stråmandsvirksomhed er forbudt. Udlændinge - undtagen borgere fra andre EU-lande - kan ikke eje mere end 20 % af en avis eller en radio- eller tv-station, der sender via jordbaserede sendere.

Portugal
Presseloven indeholder regler, der skal modvirke monopol. Der skal årligt offentliggøres oversigt over ejerskabsforhold.

Radio/tv-loven sætter grænser for samtidigt ejerskab af flere selskaber: Et radioselskab kan kun eje 30 % af andre radioselskaber og kan kun eje ét tv-selskab. Privatpersoner kan kun have aktier i ét radioselskab. Selskaber, der ejer regionale aviser, favoriseres ved tildeling af radiotilladelser.

For privatejet tv gælder, at ingen kan eje mere end 25 % af et tv-selskab. Udenlandsk kapital i pressen er begrænset til 10 % og i tv til 15 % - der er ingen regler for radio.

Italien

Siden 1981 har Italien haft anti-koncentrationsregler, der bygger på begrebet *dominerende stilling*. En dominerende stilling eksisterer, når en person eller en gruppe

udgiver eller kontrollerer en avis med over 20 % af oplaget på landsplan, eller

udgiver eller kontrollerer mere end 50 % af aviserne i en region, hvor der udkommer mere end én avis, eller

udgiver eller kontrollerer mere end 50 % af totaloplaget af aviser i det samme interregionale område (dem er der 4 af i Italien), eller

skaffer ejerandele i selskaber, som har mere end 30 % af avisoplaget i hele landet.

Hvis disse grænser overskrides, mister selskabet statsstøtte i et år.

Presseloven fastsætter endvidere, at intet medieselskab må have mere end 20 % af indtægterne fra det totale reklamemarked.

Først i 1990 blev der indført restriktioner på ejerskab af radio- og tv-selskaber. Ingen kan kontrollere mere end 3 tv-kanaler. Der er desuden regler, som skal hindre markedsdominans. Det er forbudt at have

en landsdækkende tv-station, hvis selskabet samtidig kontrollerer mere end 16 % af dagbladsoplaget i Italien,

mere end ét landsdækkende tv-selskab, hvis selskabet ejer mere end 8 % af dagbladsoplaget,

mere end to landsdækkende tv-selskaber, hvis selskabet kontrollerer op til 8 % af dagbladsoplaget,

mere end 3 dagblade, hvis selskabet er involveret i anden medievirksomhed.

Alle medieforetagender skal registreres i et nationalt register, så ejerudviklingen bliver gennemskuelig.

Spanien

På presseområdet er der ingen særlovgivning mod koncentration. Der er dog oplysningspligt om ejerskabsforhold.

For tv gælder det, at ingen kan have aktier i mere end ét tv-selskab. Ingen kan have mere end 25 % af kapitalen i et privat radio- eller tv-selskab.

Ingen kan eje mere end 15 % i et privat tv-selskab, hvis han samtidig ejer mere end 15 % af en avis, et ugeblad, et radioselskab eller et reklamebureau. Loven gælder både direkte og indirekte ejerskab og skal derved hindre stråmands virksomhed.

Telekommunikationsloven sætter grænser for, hvor mange radiostationer et selskab kan eje inden for det samme geografiske område. Denne bestemmelse har til formål at bevare mangfoldighed på regionalt og lokalt niveau.

Storbritannien

I den almindelige konkurrencelovgivning er der særlige regler om pressefusioner, som kan true ytringsfriheden og mangfoldigheden i meningsdannelsen. De gælder for fusioner, hvor den nye ejer kontrollerer oplag på mere end 500.000. Fusion kan tillades, hvis det står klart, at den avis, der bliver købt, ellers ville lukke. Der kan gives tilladelse til opkøb af aviser med oplag under 25.000.

Radio/tv-loven har detaljerede regler om tildeling af flere koncessioner til samme selskab. Der er desuden fastsat grænser for, hvilken kontrol ejere af landsdækkende og regionale aviser kan have i Channel 3- og Channel 5-selskaber eller i radioselskaber.

Tyskland

Ifølge de tyske delstaters konkurrencelove kan myndighederne gribe ind over for fusioner, hvis de berørte selskaber har en om-

sætning på mere end 25 mio. DM. Der kan gives dispensation, hvis en opkøbt avis ellers ville være lukket.

Krydsejerskab mellem dagblade og private tv-selskaber er tilladt ud fra den betragtning, at det giver konkurrence til de dominerende offentlige tv-selskaber. Et privat tv-selskab kan sende en generel og en specialiseret tv-kanal. Desuden kan det eje op til 25 % i et andet tv-selskab.

Delstaterne har forskellige love på området. Eksemplet fra Hamburg er typisk: Ingen kan eje eller kontrollere mere end 50 % af et tv-selskab, der sender landsdækkende tv. Ejerskab eller kontrol over 25-50 % giver et selskab ret til at være involveret i to andre sådanne tv-selskaber med op til 25 % af aktierne/kontrollen.

Holland
Der er ikke lovgivning om koncentration inden for pressen. Men siden 1994 har der været et selvreguleringssystem, som tillader et selskab af have en tredjedel af det landsdækkende oplag af aviser. Der er mulighed for at få en større andel, hvis dette ikke fører til begrænsninger i konkurrencen. Der er ingen sanktioner knyttet til selvreguleringssystemet.

En avisudgiver kan kun få tilladelse til at eje et privat tv-selskab, hvis han kontrollerer mindre end 25 % af avismarkedet.

8.7 Mangfoldighed og koncentration

Det hedder i Medieudvalgets kommissorium, at valgmuligheder, alsidighed og mangfoldighed er centrale begreber på medieområdet. Det samlede mediemønster bør således sikre den alsidige information, som er en forudsætning for den frie meningsdannelse i den demokratiske proces, i samfundsdebatten og i kulturlivet. Den enkelte borger skal desuden sikres reelle valgmulig-

heder, hvilket forudsætter alsidighed i udbuddet - politisk, kulturelt og i forhold til økonomiske interesser - samt mediernes uafhængighed af statsmagten.

I de senere år har store medieforetagenders overtagelse af andre (ofte også store) medieforetagender fremkaldt debat om mangfoldigheden i medierne og farerne ved en voksende mediekoncentration.

Der kan derfor være god grund til at se nærmere på begreberne "mangfoldighed" og "mediekoncentration".[18]

Mangfoldighed

I Europarådets regi har man gjort mangfoldighed til et centralt begreb. Mangfoldighed i forhold til mediekoncentration defineres således, at det indebærer mulighed for at give udtryk for et bredt spektrum af sociale, politiske og kulturelle værdier, meninger, informationer og interesser gennem massemedierne.[19] Europarådets arbejde med spørgsmålet om massemediekoncentration foregår i henhold til Menneskerettighedskonventionens artikel 10; dvs. i forhold til om koncentration i medierne medfører indskrænkninger i retten til at ytre sig og retten til at modtage information.

Mangfoldighed kan forstås som *indre mangfoldighed*, dvs. når et bredt spektrum af sociale og politiske værdier, meninger, informationer og interesser udtrykkes gennem en enkelt medieorganisation eller som *ydre mangfoldighed,* dvs. når et antal organisationer hver for sig udtrykker bestemte (forskellige) synspunkter.

18 Fremstillingen i dette afsnit bygger hovedsageligt på *Media Concentration in Europe*, Alfonso Sánchez-Tabernero et al., The European Institute for the Media, 1993, og *Vad är mediekoncentration?*, Arbetsdokument från Rådet för mångfald inom massmedierne, 1995:1.

19 Europarådets mediekoncentrationskomité (MM-CM) har valgt denne definition som grundlag for sit arbejde.

Definitionen tager udgangspunkt i mediernes indhold - ikke i strukturelle eller ejermæssige forhold. Selvom en medieorganisation har monopol, kan der være tale om indre mangfoldighed, men flere medieorganisationer i et marked sikrer ikke i sig selv mangfoldighed, da de kan tænkes at give udtryk for samme synspunkter. Definitionen afgrænser således også begrebet mangfoldighed fra et spørgsmål om variation i det udbudte indhold. Selv et udemokratisk mediesystem, som har snævre rammer for de politiske synspunkter, som kan formidles, kan indeholde en stor grad af variation i medier til forskellige målgrupper og inden for de enkelte medier forskellige genrer som underholdning, oplysning og kulturelle indslag.

Koncentration og integration

Mediekoncentration kan defineres som en tilstand med stærkt begrænset - eller helt fravær af - konkurrence. Men mediekoncentration kan også ses som en proces, hvor en medievirksomhed eller en gruppe af medievirksomheder får en stærkere position på et marked. Det kan f.eks. være i form af virksomhedsovertagelse, stigende markedsandel, lukning af konkurrerende virksomheder eller eksisterende medieforetagenders etablering af nye virksomheder.

Ved en medievirksomheds tilvækst gennem sammenlægning eller overtagelse af andre medieforetagender kan man tale om medieintegration. Integration kan i den sammenhæng dække over mange forskellige former for kombinationer af magt og kontrol over et selskab eller en gruppe virksomheder. Der kan skelnes mellem *horisontal* og *vertikal integration.* Ved *horisontal integration* forstås erhvervelse af virksomheder inden for samme mediebranche.

Vertikal integration betyder, at et foretagende opnår øget kontrol med både produktion og distribution af et bestemt medie. Det kan f.eks. være en tv-station, der erhverver et programproduk-

tionsselskab eller programrettigheder, eller det kan være en programvirksomhed, der går ind i tv-distribution.

En anden form for integration kan være en medievirksomheds erhvervelse af virksomheder i andre mediebrancher i samme marked. Endelig kan man tale om *international integration* ved erhvervelsen af medier i andre lande.

Mens medieintegration således ofte fører til *ejerkoncentration*, dvs. et mindre antal ejere af medievirksomheder, behøver dette ikke at betyde *markedskoncentration*, dvs. at antallet af virksomheder eller produkter på markedet bliver mindre. Nyetableringer kan modvirke koncentration på markedet, hvis det drejer sig om nye aktører, men kan altså også øge en virksomhedsgruppes dominans.

Ud over det egentlige ejerskab er det muligt at udøve *kontrol* over en medievirksomhed gennem f.eks. en minoritetsaktiepost og ligeledes kan en medievirksomhed forbedre sin markedsmæssige position gennem forskellige *samarbejdsaftaler* f.eks. omkring distribution, annoncesamarbejde, fælles projekter (joint ventures) eller markedsopdeling (konkurrencebegrænsning).

Økonomisk koncentration og redaktionel koncentration

Tendensen til koncentration og øget økonomisk kontrol udøvet af et fåtal af aktører på mediemarkedet er set ud fra et demokratisk perspektiv først og fremmest interessant, for så vidt det fører til en samordning af indholdet i de forskellige medieprodukter og en styring og begrænsning med hensyn til de enkelte mediers redaktionelle handlefrihed.

Betydningen af at udøve ejermæssig kontrol over et stort antal medier i et marked afhænger således i høj grad af, i hvilket omfang den pågældende ejer er interesseret i at udøve redaktionel kontrol. En betydelig ejerkoncentration i et bestemt marked be-

høver således ikke afspejle sig i en stor markedskoncentration eller redaktionel koncentration, hvis der fortsat eksisterer et større antal selvstændige virksomheder og produkter.

Graden af redaktionel koncentration hænger sammen med antallet af uafhængige redaktionelle enheder i de forskellige mediesektorer og inden for et geografisk afgrænset område. Et andet mål for den redaktionelle koncentration er de enkelte mediers markedsmæssige position (markedsandele i form af oplagstal, læsertal, lyttertal eller seertal).

Spørgsmålet om stigende mediekoncentration drejer sig set fra forbrugerens synsvinkel i høj grad om de reelle valgmuligheder, dvs. mangfoldighed i medieudbudet, og dette vil være afhængigt af graden af redaktionel og markedsmæssig koncentration.

Måling af mangfoldighed og koncentration

Diskussionen om mangfoldighed henholdsvis koncentration lider i udbredt grad af, at disse begreber er vanskelige at måle i praksis, og at der anvendes flere forskellige målemetoder.

Én metode er *den historiske,* som kan vise niveauer for mangfoldigheden/koncentrationen, og hvordan de har udviklet sig over tid i et land.

En anden metode er *sammenligninger med andre lande*, som kan medføre, at mediekoncentrationen kan relateres til befolkningstal, geografi, erhvervsstruktur m.v.

Et tredje udgangspunkt kan være *økonomiske kriterier,* som f.eks. tager hensyn til, hvor mange medier af en bestemt slags et annoncemarked eller et forbrugermarked vil kunne bære.

Endelig kan man f.eks. ved hjælp af *publikumsmål* (seertal, oplagstal mv.) måle, hvilke markedsandele og indflydelse forskellige medieejere har i et område, og derudfra forsøge at sige noget om mediekoncentrationen.

Disse målemetoder har dog den svaghed, at de hovedsageligt forholder sig til begrebet *ydre mangfoldighed* og holder sig inden for en strukturel definition af mangfoldighed og koncentration. De er således ikke tilstrækkelige som redskaber, da de ikke måler den indholdsmæssige mangfoldighed, der må være den centrale problemstilling set ud fra et demokratisk perspektiv. Hvis man skal måle såvel *den ydre som den indre mangfoldighed*, må man anvende mere kvalitative metoder som f.eks. analyse af indhold, kvalitet og hvilke holdninger, der dominerer i medierne.

Europa-Kommissionen foreslår i forbindelse med overvejelserne om at indføre fælles regler for mediekoncentration, at man anvender *"audience share"*, dvs. publikumsandel eller markedsandel som grundlag for grænsedragninger, når det gælder mediekoncentration i EU-området[20]. Forslaget om at anvende markedsandelen som mål for mediekoncentration tager således udgangspunkt i en strukturel ydre mangfoldighed. Forslaget indebærer, at virksomheder, hvis markedsandel i et givet marked overstiger en vis procentsats, kan udelukkes fra at starte eller erhverve nye medievirksomheder.

Forslaget har været kritiseret fra forskellig side.[21] Bl.a. er det anført, at en sådan kvantitativ bestemmelse ikke kan opfange hverken mangfoldigheden eller kvaliteten af det modtagne og

20 Forslaget blev gennemgået af sektionschef ved Europa-Kommissionens DG XV, Margot Frölinger, ved Medieudvalgets internationale høring om mediekoncentration i juni 1995.

21 Dr. André Lange fra Det audiovisuelle observatorium i Strasbourg i et indlæg på Medieudvalgets internationale høring om mediekoncentration i juni 1995.

derfor ikke tager højde for det væsentligste problem ved mediekoncentration set ud fra en demokratisk synsvinkel. I denne sammenhæng er det også fremført - bl.a. i et høringssvar til Kommissionen fra den danske regerings side - at sådanne bestemmelser vil kunne ramme public service-medier, som kan få deres handlemuligheder alvorligt indskrænket til trods for, at de må antages at opfylde kravet om mangfoldighed i kraft af de public service forpligtelser, de er underlagt.

8.8 Det nordiske og det danske marked

Danmark, Norge og Sverige var blandt de sidste lande i Vesteuropa til at tillade kommerciel drift og reklamefinansiering i de elektroniske medier. Den ekspansion i det globale mediemarked, der har fundet sted op gennem 1980'erne, er således forholdsvis sent slået igennem i de nordiske lande, og interessen for dette marked er derfor også fortsat ganske stor blandt såvel nordiske selskaber, der allerede er etablerede, som blandt udefra kommende.

Det er karakteristisk, at de store medievirksomheder i de nordiske lande er aktive i mere end ét nordisk land. De største har desuden en betydelig aktivitet uden for Norden, men det nordiske område fungerer i stort omfang som et hjemmemarked for disse selskaber. Det er også karakteristisk, at store internationale medievirksomheder ikke i nogen større udstrækning har etableret sig selvstændigt i Norden, men samarbejder med de - i nordisk sammenhæng - store lokale selskaber.

Til de store nordiske selskaber på området hører de svenske firmaer Bonniers og Kinnevik, de danske firmaer Egmont og Aller, de norske Schibstedt og Orkla og det finske Sanoma. De tre sidstnævnte opererer dog ikke i Danmark. Disse selskaber har med undtagelse af Kinnevik deres oprindelse i de trykte medier, men flere af dem har i de senere år ekspanderet kraftigt

ind på de elektroniske mediers område. Det gælder især Egmont, som bl.a. ved opkøb af Nordisk Film har erhvervet en stærk position som film- og tv-producent, videodistributør, indehaver af film- og tv-rettigheder for nordiske og amerikanske film og som biografejer og aktiv på området vedr. lokalradioer. Endvidere er Egmont bl.a. del-ejer af det norske TV2.

Følgende oversigt indeholder de større danske og udenlandske selskaber, som har væsentlige interesser i det danske mediemarked. Rækkefølgen er udtryk for selskabernes samlede omsætning[22] på medieområdet, som ikke nødvendigvis er identisk med deres relative størrelse på det danske marked:

Bonnier havde i 1994 en omsætning på 1.464 mio. US$ og er det største medieselskab i Norden med ejerinteresser primært i de nordiske lande, men også i andre lande især i Østeuropa. Bonnier har sin hovedaktivitet inden for avisudgivelse, uge- og månedsblade, magasiner og bogforlag. Desuden ejer Bonnier filmproduktionsselskabet Svensk Filmindustri og herigennem udenlandske filmrettigheder, film, video, tv- og biografdistribution i Sverige. I Danmark ejer Bonnier dagbladet Børsen, Børsens Forlag mv. Bonniers tidsskrift- og specialmagasin-udgivelser har hovedkvarter i Danmark, hvorfra der udgives en række magasiner, som udkommer i alle de nordiske lande.

Egmont havde i 1994 en samlet omsætning på 928 mio. US$. Koncernen består af 111 selskaber fordelt på 26 lande. Hvor stor en del af omsætningen, der vedrører aktiviteter i Danmark, er ikke oplyst. Hovedselskaberne i koncernen er Egmont Magasiner, Egmont Serieblade, Egmont Bøger og Nordisk Film. Desuden ejer Egmont 33 % af TV 2 Norge. Koncernen spreder sig således over en række forskellige medier og flere forskellige led i *fødekæden.* Mange af aktiviteterne er baseret på Egmonts li-

22 Kilde: Media Trends 1995, NORDICOM, Göteborg 1995 samt oplysninger fra de enkelte selskaber.

censaftale med Disney-koncernen. Egmont har Disney-rettighederne for Nord- og Østeuropa.

Carl Aller Etablissement. I 1993-94 havde selskabet en omsætning på 388 mio. US$[23] og er den største udgiver af ugeblade i Skandinavien. Aller har således en markedsandel på 73 % af det danske ugebladsmarked. Foruden ugeblade har Aller interesser i trykkerier, magasiner og bladdistribution. I Norge har Aller desuden interesser i lokal radio- og tv-virksomhed.

Danmarks Radio havde en omsætning i 1994 på 376 mio. US$ og driver landsdækkende public service radio- og tv-virksomhed samt regional radiovirksomhed i Danmark på basis af licensindtægter. DR har monopol på landsdækkende terrestrisk radiospredning og har ret til at sende på den ene af de foreløbig to landsdækkende terrestriske tv-kanaler.

Det Berlingske Officin havde i 1994 en samlet omsætning på 348 mio. US$. Selskabet er næsten udelukkende engageret i avisdrift med dertil hørende trykkeriaktiviterer mv. og har en markedsandel på ca. 30 % af det danske dagbladsmarked. Dertil kommer et større antal distriktsaviser spredt over det meste af landet. Det Berlingske Officin har ingen medieaktiviteter i udlandet.

Industriförvaltning AB Kinnevik har kun 24 % - 299 mio. US$ i 1994 - af sin samlede omsætning inden for medieområdet. Hovedaktiviterne ligger inden for skovbrug og papirindustri. Kinnevik er svensk, men har en stærk position i hele Norden inden for satellit- og kabel-tv. Selskabet er den største private *broadcaster* i Norden. I Danmark er hovedaktiviteten satellit-tv-kanalerne TV3 Danmark og TV3+. Kinnevik ejer endvidere betalings-tv-kanalen TV 1000 og er del-ejer af TV4 i Sverige. Koncernens aktiviteter omfatter desuden lokalradiostationer, det

[23] Op.cit.

landsdækkende norske P4Radio, tv- og reklamefilmproduktionsselskaber, home-shopping-kanaler i en række lande, reklameformidlingsselskaber (bl.a. Airtime) og gennem selskabet ViaSat salg af såkaldte smart cards til tv-dekodere i de skandinaviske lande (adgangskontrol).

TV 2 havde en omsætning i 1994 på 178 mio. US$ og driver landsdækkende og regional public service tv-virksomhed i Danmark på basis af licens- og reklameindtægter. TV 2 har ret til at sende på en af de to landsdækkende terrestriske tv-kanaler.

Scandinavian** Broadcasting System **(SBS) havde i 1994 en omsætning på 71 mio. US$[24]. Selskabet er et Luxembourg-selskab - delvist ejet af Disney-koncernen - med interesser i lokal-tv og lokalradio i de nordiske lande. SBS er i Danmark delejer af en række lokal-tv-stationer og står gennem Broadcast Danmark AS for drift og koordinering af program- og salgssamarbejde i Kanal Danmark. Desuden er SBS medejer af Nordisk Radio Reklame **AS.**

Telia havde i 1994 en omsætning på 74 mio. US$ inden for sin kabel-tv-division svarende til ca. 1 % af den samlede koncernomsætning. Telia er det tidligere statslige svenske telefon- og teleselskab, som med planerne for liberalisering af de europæiske telemarkeder er i færd med at ekspandere sine tjenesteydelser til andre lande samt gå ind på nye forretningsområder. Man er således i gang med at udvikle nye pay-per-vie w tjenester. Telia har i 1995 opkøbt det danske kabel-tv-selskab Stofa.

Tele Danmark Kabel TV havde i 1994 en omsætning på 54 mio. US$, som udgør 2 % af Tele Danmark-koncernens samlede omsætning. Som led i teleliberaliseringen pr. 1. juli 1996 kan andre udbydere også sende kabel-tv over kommunegrænserne, idet Tele Danmarks monopol på dette område ophører. Teleliberaliserin-

[24] Op.cit.

gen indebærer også, at Tele Danmark vil kunne optræde som broadcaster af kabel- eller satellit-tv-kanaler. Tele Danmark har således indledt et samarbejde med DR, TV 2 og DBU om en betalings-tv-kanal.

8.9 Koncentration og integration i dansk perspektiv

Trykte medier

I den danske medieverden er der sket nogle bemærkelsesværdige strukturforandringer på de trykte mediers side i løbet af det sidste tiår. Mest dramatisk har forandringerne været inden for dagspressens område, hvor 30 % af de selvstændige bladtitler er forsvundet i 10-året mellem 1985 og 1995. I 1970'erne var faldet 20 %, i 1960'erne 30 % og i 1950'erne 24 %. I løbet af det seneste tiår er der således tale om et af de mest markante koncentrations- og integrationsprocesser i dagspressens historie, som har betydet en koncentration af ejerforholdene på enkelte dominerende aktører på de respektive markeder.

Også inden for uge- og magasinpressen har der været tale om en vis yderligere koncentration af ejerforholdene fra 3 til 2 dominerende forlag som udgivere af ugeblade. Det Berlingske Officin har frasolgt sine ugeblade til Aller koncernen, som således har forøget sin markedsandel fra 46 % i 1984 til 73 % i 1994. Egmont er fortsat den næststørste udgiver på ugebladsmarkedet med en næsten uforandret markedsandel, som i 1994 var på 24 %. Andre udgivere havde således beskedne 3 % af markedet.

For begge typer af trykte medier har der været tale om en samlet oplagsnedgang som dækker over betydelige forskydninger mellem de enkelte bladkategorier. For dagspressens vedkommende har tilbagegangen været på formiddagspressen og provinsdagbladene, mens de store landsdækkende dagblade har oplevet fremgang i oplag. For uge- og magasinpressen har oplagstilba-

gegangen været stor for kvindeugebladene, mens der har været en betydelig oplagsfremgang for specialmagasinernes vedkommende.

Den forringede økonomi for provinspressen, som ud over oplagsnedgangen også skyldes et svagt annoncemarked i den sidste halvdel af 1980'erne og frem til 1994, har ført til en række sammenlægninger og opkøb af provinsaviser. I 1984 var der således 49 selvstændige bladtitler,[25] mens der i 1995 var 33. Specielt har Det Berlingske Officin udvidet sin indflydelse, dels ved sammenlægning af det Berlingske ejede Jydske Tidende med Vestkysten til regionalavisen Jydske Vestkysten i 1990, hvor det Berlingske Officin ejer halvdelen, og dels ved at Berlingske overtog de fire Bergske Blade i Nordvestjylland i 1994. De tre stiftstidender er senere indtrådt som del-ejere. De fire blade udkommer nu som lokaludgaver under en fælles hovedredaktion. I 1992 overtog Jydske Vestkysten endvidere Kolding Folkeblad. Foruden sine tre landsdækkende titler ejer Berlingske Amtsavisen i Randers. I 1995 erhvervede Berlingske desuden 23 % af aktierne i Kristeligt Dagblad. Det Berlingske Officin har således hel eller delvis kontrol med ca. 30 % af det samlede oplag af danske aviser i 1995 mod 23 % i 1984.

Et tilsvarende dominans forhold findes, når man ser på annonceområdet, hvor Metropol-samarbejdet samt Jyllandsgruppen og Nordvestgruppen omfatter de nævnte Berlingske ejede/del-ejede blade (fraregnet Kristeligt Dagblad) samt Midtjyllands Avis, Horsens Folkeblad, Vejle Amts Folkeblad, Aalborg Stiftstidende, Århus Stiftstidende, Morgenavisen Fyens Stiftstidende og Jydske Vestkysten svarende til ca. 36 % af det samlede hverdagsoplag.

Berlingske Tidende indgår endvidere i et abonnementssamarbejde med De sjællandske Dagblade (Sjællands Tidende og Næstved

25 Ved selvstændige dagblade forstås blade med en selvstændig ansvarshavende redaktør.

Tidende), således at abonnenter i området modtager både Berlingske og den lokale avis. Et tilsvarende samarbejde findes mellem Frederiksborg Amts Avis og Politiken.

Mens der for det Berlingske Officins vedkommende er tale om en horisontal integration af virksomheder inden for samme branche, er udviklingen i det nordjydske mediemarked et eksempel på en regional vertikal integration, som omfatter flere medietyper.

I begyndelsen af 1995 blev Nordjyllands Avisselskab A/S dannet som moderselskab for udgivelse af Aalborg Stiftstidende og Vendsyssel Tidende. Aalborg Stiftstidende har en dominerede aktiepost (87,5%) og har således i realiteten overtaget udgivelsen af Vendsyssel Tidende. I 1994/95 fusionerede Skagen Avis og Frederikshavn/Sæby Avis med Vendsysssel Tidende og ophørte som selvstændige aviser. Dermed har Nordjyllands Avisselskab opnået en monopolstilling for avisudgivelser i det nordjydske område. Ud over dagblade indgår 10 lokale distriktsblade i Nordjylland i avisselskabet. Aalborg Stiftstidende ejer derudover Radio Vendsyssel og 50 % af radio ANR og TV-Aalborg. Radio Vendsyssel anvender desuden frekvenserne for yderligere 6 lokale radiostationer i Nordjylland i dagtid.

Der er således tale om, at stort set al medievirksomhed baseret i Nordjylland drives af et enkelt selskab. TV 2s regionale station, TV Nord, samt DRs regionalradio, Nordjyllands Radio, må anses for at være de største og så godt som eneste lokale konkurrenter i regionen.

Af andre fusioner og opkøb kan nævnes: Udgiverselskabet Dagbladet, der i 1986 overtog Roskilde Tidende og i 1992 Frederiksborg Amts Avis. I 1991 fusionerede Sjællandske Tidende og Næstved Tidende. Fredericia Dagblad blev i 1991 overtaget af Vejle Amts Folkeblad.

En enkelt avis er overgået til udenlandsk ejerskab, nemlig Dagbladet Børsen, der, som omtalt andetsteds, i 1995 helt blev overtaget af Bonniers.

Endelig er tre aviser lukket i perioden, nemlig Land og Folk, Ny Dag og Bornholmeren.

Med en fortsættelse af de nuværende udviklingstendenser på dagbladsområdet med faldende avissalg især for provinspressens vedkommende, kraftigt stigende papirpriser, stigende distributionsomkostninger samt et konjunktur- og konkurrencefølsomt annoncemarked er der udsigt til, at den igangværende udvikling med lukning og sammenlægninger af lokale dagblade vil fortsætte i de kommende år. Det vil utvivlsomt føre til en yderligere koncentration af ejerskabet i dagbladsbranchen. Som det er set i det foregående tiår, indebærer det ikke nødvendigvis en stor formindskelse i antallet af titler på markedet, men derimod nok i antallet af selvstændige redaktionelle enheder. Den teknologiske udvikling har stærkt forøget mulighederne for genbrug af redaktionelt stof til flere medier, f.eks. i form af fælles sektioner med landsdækkende og udlandsstof, service og underholdning, mens slutproduktet udkommer under flere forskellige titler med en individuel lokal sektion.

Elektroniske medier

For de elektroniske mediers vedkommende har det seneste tiår været præget af, at en række nye medievirksomheder er blevet etableret - dels TV 2, og dels et stort antal lokalradioer, ideelle såvel som kommercielle, og et antal lokal-tv-stationer, hvoraf et flertal forsøger at overleve på kommercielle vilkår. Her har man således oplevet en spredning af ejerskabet og en større ydre mangfoldighed ikke mindst i kraft af, at en del af disse lokale medier har et bestemt ideologisk udgangspunkt for deres virksomhed, hvad enten dette er religiøst betonet eller f.eks. udspringer af fagbevægelsen eller forskellige græsrodsbevægelser.

De økonomiske vilkår for de lokale mediers eksistens har imidlertid været højst usikre og præget af, at kun en del af de lokale radioer, der har ønsket at drive deres virksomhed på forretningsmæssig basis, har kunnet gøre det. Det har især været muligt i større byområder, mens en række andre stationer overlever i kraft af frivillig arbejdskraft, medlemsbidrag e.l. De fleste lokale tv-stationer har måttet supplere deres reklame- og sponsorindtægter med bidrag fra de organisationer eller virksomheder, som står bag.

Den lovgivningsmæssige liberalisering med tilladelse til networking, der er indeholdt i medieforliget for 1997-2000, og som bl.a. Medieudvalget har peget på som en nødvendighed for at sikre de lokale mediers fortsatte eksistens, vil imidlertid uden tvivl hurtigt medføre en vis ejerkoncentration med de stordriftsfordele, der følger med at kunne drive forskellige former for samsending af programmer mellem de lokale medier.

Konkurrence og koncentration i forhold til forbrugerne

Set fra forbrugernes synsvinkel handler konkurrencen og koncentrationstendenserne på mediemarkedet om adgang, om valgmuligheder og om kvalitet. Konkurrenceforholdene i de elektroniske medier - frem for alt de internationale konkurrenceforhold, som også vil have indvirkning på det danske medieudbud - kan medføre en udvikling, hvor store dele af udbudet i de elektroniske medier - især de mere specialiserede emner og programmer af høj kvalitet - kun vil kunne modtages mod særskilt betaling. Derved vil kvaliteten og mangfoldigheden i det tilgængelige medieudbud i højere grad kunne blive afhængig af den enkelte forbrugers økonomiske formåen.

Det åbent tilgængelige udbud i de elektroniske medier vil derimod tendere mod at henvende sig til det størst mulige publikum med et programudbud, som vil være ganske ensartet i sammen-

sætning og indhold. Hvis disse udviklingstendenser slår igennem, vil man derfor opleve et stigende udbud af medier og en større ydre mangfoldighed, som imidlertid for den enkelte forbruger kan resultere i et mindre alsidigt udbud og færre valgmuligheder, medmindre man er villig og i stand til at betale ekstra herfor.

I den sammenhæng bliver public service medierne ekstra betydningsfulde, idet de er forpligtede på en høj grad af indre mangfoldighed og kvalitet i deres samlede udbud.

Når det gælder den trykte presse, går tendensen set fra forbrugerside mod et mindre udbud af selvstændige avistitler og dermed færre valgmuligheder. Til gengæld forsøger hver enkelt avis at skabe større bredde i de stofområder, som dækkes, for at tiltrække flest mulige læsere i sit dækningsområde. Tendensen for provinsaviserne går mod regionale monopoler, som også er involverede i gratisomdelte ugeaviser og formentlig også de lokale elektroniske medier.

Der vil derfor efter alt at dømme blive færre muligheder for den enkelte forbruger for at søge information fra alternative og konkurrerende kilder, når det gælder det lokale stof. De små landsdækkende aviser fører ligeledes en usikker tilværelse, og deres tilstedeværelse på markedet på længere sigt er højst usikker. Dermed kan man forudse, at mangfoldigheden og antallet af selvstændige synsvinkler på samfundsudviklingen og politikken vil blive reduceret.

Et af de springende punkter set fra et demokratisk perspektiv er, hvorvidt det vil være muligt at opretholde en bred og kvalificeret dækning af det lokale og nationale stof i aviserne. En del forbrugere især blandt unge og ældre har allerede valgt avisen fra som nyhedskilde og anvender i stedet radio og tv. Og aviserne kan - hvis de ikke formår at vende denne udvikling - komme i den situation, at de ikke har ressourcer til at leve op til det, de burde være bedst til, nemlig at levere den grundige og uddyben-

de behandling af og debat om aktuelle emner og problemer i samfundet, som fortsat må være en vigtig forudsætning for den demokratiske proces såvel på nationalt som på lokalt plan.

Fordele og ulemper ved ejerkoncentration

En koncentration af ejerskabet til medievirksomheder på færre hænder kan opstå enten som følge af opkøb og sammenlægninger af medier, eller det kan ske ved, at andre medier konkurreres ud af markedet, hvorved de tilbageblevne medier erobrer en større del af markedet. Denne proces er velkendt fra dagspressens historie med afviklingen af det såkaldte firebladssystem, hvorved der efterhånden opstod en række provinsaviser med monopol i et lokalområde, samtidig med at deres hidtidige stærke partitilknytning forsvandt.

Denne udvikling kan næppe påstås at have været til skade for det almene oplysningsniveau eller den journalistiske kvalitet. Med et større marked skabtes mulighed for at lægge flere ressourcer i den journalistiske produktion og dermed en bedre dækning af såvel lokale som nationale og internationale emner, end de mange små aviser tidligere havde kunnet magte. Disse principielle fordele ved større enheder består fortsat. Den igangværende udvikling inden for dagspressen går mod regionale medier, som udkommer i forskellige versioner med forskellige lokale sektioner, som skrives og redigeres lokalt. Resten af bladets indhold af nationalt og internationalt stof produceres centralt. Dermed udnyttes stordriftens fordele.

En tilsvarende problemstilling eksisterer for lokal radio og tv, hvor ønsket fra især de kommercielt drevne medier har været større sendestyrke og dermed større marked og mulighed for samsending med andre lokale medier. Med det medieforlig, som nu er indgået for perioden 1997-2000, er disse ønsker i et vist omfang imødekommet, og derfor vil man formentlig se en reduktion i antallet af lokale elektroniske medier, men på den

anden side kan dette på grund af de forbedrede økonomiske rammer omsættes i bedre indholdsmæssig kvalitet, som vil gøre stationernes udsendelser mere attraktive for publikum.

Specielt når det handler om dagspressens situation, viser de seneste års udvikling med hensyn til ejerforholdene, at der ofte har været tale om lukningstruede virksomheder, som gennem opkøb fra større medievirksomheders side er sikret overlevelse. I denne situation må ejerkoncentrationen således vejes op mod alternativet, som ville være, at et lokalområde mistede sin avis.

En anden ofte fremført bekymring i forhold til stigende ejerkoncentration handler om ejerens mulige indflydelse på den redaktionelle linie i de medier, som indgår i virksomheden. Denne mulighed eksisterer og er helt legal. Det er ligeledes svært at tilbagevise, at en ejer ikke på forskellig måde kan påvirke f.eks. valget af ansvarshavende redaktør inden for en koncern, uagtet der findes en selvstændig bestyrelse for den enkelte virksomhed, som formelt har ansvaret. Derimod er der oparbejdet en solid tradition i danske medier for, at ejeren ikke blander sig direkte i de redaktionelle eller personalemæssige dispositioner i de enkelte organisationer.

Den traditionelt store redaktionelle uafhængighed, som kendetegner det danske mediebillede, er imidlertid ikke nødvendigvis gældende i andre lande. Italien nævnes ofte som et afskrækkende eksempel, men også i lande som f.eks. Frankrig er der større tradition for ejerindflydelse i medierne. Vilkårene i mediebranchen kan ændre sig, og derfor er muligheden for at udøve en stærkere ejerkontrol naturligvis altid potentielt til stede også i en dansk sammenhæng.

De udviklingstendenser, som er beskrevet ovenfor, indebærer, at mediebranchen vil blive domineret af stadig færre store medieorganisationer, hvoraf mange vil have en dominerende stilling på et eller flere af de markeder, som udgør den samlede mediebran-

che. Hidtil har den internationale konkurrence med stadig større og økonomisk mægtige mediekoncerner især været mærkbar her i landet for de elektroniske mediers vedkommende. Den trykte presse har derimod været beskyttet mod nogen større udenlandsk konkurrence eller interesse i opkøb på grund af sproget, der lægger naturlige begrænsninger for at ekspandere ind på dansk område.

På længere sigt kan det dog langt fra udelukkes, at kontrollen med betydelige medievirksomheder i Danmark vil blive udøvet af store udenlandske aktører. Spørgsmålet er derfor, om dette vil have alvorlige konsekvenser for mangfoldigheden i medieudbudet og valgmulighederne for danske borgere. Det behøver formentlig ikke at blive tilfældet, men engagementet i forhold til det danske samfund og udviklingen i de demokratiske institutioner kan tænkes at blive mindre til fordel for en mere forretningsmæssig anskuelse af medievirksomheden, og dette kan have indflydelse på såvel indhold som styring af de pågældende medier.

En situation med ganske få selvstændige medieorganisationer på det danske marked vil næppe kunne undgå at føre til en vis ensartethed i mediebilledet, hvor den enkelte medieenheds handlefrihed vil være begrænset og bestemt af en større koncerns samlede markedsstrategi.

En stærk ejerkoncentration indebærer desuden, at de dominerende aktører har mulighed for at styre udviklingen på markedet og dermed også kommer til at bestemme handlemulighederne for de mindre selvstændige virksomheder. Det kan afskære de mindre virksomheder fra f.eks. at ekspandere ind i nye forretningsområder og i det hele taget begrænse og styre andre aktørers adgang til markedet på en måde, som vil kunne have negative konsekvenser, når det gælder at opretholde et mangfoldigt medieudbud.

DEL III

DE TRYKTE MEDIER OG ANBEFALINGER

9 De trykte medier i Danmark - en præsentation

De trykte medier har en særlig placering i det demokratiske samfundsliv. Det er en placering, der udspringer af den frihed, de har i forhold til statsmagten. Enhver, der her mod, energi og ressourcer til at udgive et periodisk skrift, kan gøre det uden at spørge nogen offentlig myndighed om tilladelse.

Derved adskiller de trykte mediers forhold sig afgørende fra dem, der gælder for radio- og tv-virksomhed. Ikke blot har de frihed til at etablere sig, de er også fri for at leve med risikoen for, at de kan blive nedlagt eller suspenderet, hvis de ikke lever op til bestemte, politisk besluttede krav til indhold og ejerforhold.

Denne frihed er blevet brugt til vidt forskellige formål. I alt udkommer der flere tusinde periodiske publikationer i Danmark, fra daglige aviser til kvartalsskrifter, fra eksklusivt udformede magasiner til små, primitivt fremstillede foreningsblade. Nogle udkommer for at forfægte bestemte synspunkter og holdninger, andre for at formidle oplysninger inden for afgrænsede sagsområder, og atter andre for at tjene penge til deres udgivere. Og mens det for nogle bladtyper har vist sig vanskeligt - for ikke at sige umuligt - at etablere nye publikationer, er andre områder inden for de trykte medier præget af betydelige fornyelser.

Fælles for dem alle er det, at de skal operere under konkurrencevilkår, der bliver stadig skarpere. Det gælder ikke kun den indlysende konkur-

rence med andre medier, men også kampen om at få del i borgernes opmærksomhed og tid. Men bortset fra dette grundvilkår, der gælder for alle, er det halsløs gerning at ville sætte mangfoldigheden af trykte medier på én formel, når deres betydning i samfundslivet skal beskrives.

De forskellige bladtyper har vidt forskellige funktioner, og inden for hver enkelt bladgruppe vil det også være formålsløst at skære alle udgivelser over samme læst. De enkelte blade har hver for sig defineret deres særlige opgave og formål, og det afspejler sig i det udbud af tekst og billeder, de vælger at tilbyde deres læsere.

Af samme grund er det også forskelligt, hvilken betydning de forskellige typer og grupper af trykte medier har for den demokratiske samfundsform. Det afhænger i høj grad af deres indhold og deres udgivelseshyppighed. Og derfor indtager dagspressen meget naturligt en særlig stilling i denne forbindelse. Det er i høj grad denne del af de trykte medier, der tænkes på, når pressens betydning for demokratiet bliver genstand for offentlig debat.

Netop på den baggrund må det give anledning til alvorlige overvejelser, at antallet af selvstændige dagblade i det seneste årti er faldet markant, og at også det samlede oplag har vist en vigende tendens. De fleste danske dagblades økonomi er i dag så skrøbelig, at flertallet af de tilbageværende 33 selvstændige aviser meget vel kan være forsvundet eller overtaget af andre udgivere inden for de næste fem-ti år.

Det er en udvikling, der kan svække pressens betydning for den demokratiske samfundsform og dermed også denne samfundsform i sig selv. Det kan ske, hvis en yderligere ejerkoncentration fører til en begrænsning af mangfoldigheden og forskellighederne i dansk dagspresse.

Efter Medieudvalgets opfattelse er der ingen enkle svar på de problemer, der er forbundet med en sådan udvikling. Den følger i høj grad af de skærpede konkurrencevilkår og de frie vilkår, som det er af afgørende betydning for de trykte medier at fastholde. Hverken principielt eller praktisk er offentlige restriktioner og reguleringer en farbar vej, hvad erfaringerne i en række andre lande allerede har vist.

Imidlertid er det offentliges dispositioner langt fra betydningsløse for de trykte medier. Disse medier - og især dagspressen - nyder i dag godt af særligt gunstige ordninger på et par områder, der senere vil blive behandlet mere udførligt.

En opretholdelse af disse ordninger (0-moms, lave portotakster og statslige bidrag til Dagspressens Finansieringsinstitut) er i sig selv en afgørende forudsætning for, at udviklingen ikke bliver endnu mere dyster, end den i forvejen truer med at blive. Men samtidig er det en stort set enig branche, der fraråder andet og mere end en justering af allerede gældende ordninger. Der er en udtalt frygt for, at direkte statslige støtteordninger kan medføre, at den for de trykte medier så livsvigtige selvstændighed i forhold til statsmagten vil blive undergravet. Mens denne risiko ikke kan afvises som utænkelig, er der dog blandt udvalgets medlemmer forskellige vurderinger af, hvor nærliggende den reelt ville være, idet nogle medlemmer finder diskussionen om frygten for de direkte statslige støtteordninger til dagspressen absurd taget i betragtning, at dagspressen allerede i dag modtager op imod en milliard kroner om året i statslig støtte.

Samtidig står det klart, at der bør være snævre grænser for lovgivningens omfang, når det gælder de trykte medier.

Det er netop fraværet af reguleringer og forskrifter, der giver disse medier deres særlige placering og betydning i det repræsentative folkestyre. Det er en styreform, der er afhængig af et vist oplysningsniveau i befolkningen som helhed og af begreber som politisk ansvarlighed, fri meningsudveksling mellem de valgte og vælgerne og åbenhed

i politiske og administrative anliggender. Netop i den forbindelse spiller de trykte medier en central rolle.

Det gør de på vidt forskellig vis, og derfor er der grund til at se nærmere på de fire hovedtyper, som de trykte medier sædvanligvis opdeles i.

1. *Dagbladene*

Hvad, der især karakteriserer dagbladene som mediegruppe er deres brede dækning. Det gælder geografisk, fra de små lokalaviser til de store landsdækkende aviser, og det gælder i forhold til avisernes forskelligartede målgrupper. Dagbladene er således en samfundsfaktor, som et bredt flertal af den danske befolkning har en tæt daglig kontakt til.

Det er imidlertid ikke kun fordi dagspressen dækker så brede befolkningsgrupper, at dens funktion for samfundsdebatten er fundamental.

Det skyldes i al sin enkelhed, at den dagligt afsætter ganske betydelig spalteplads til en mangfoldighed af meningsytringer. Det er en funktion, de fleste aviser har opprioriteret i de senere år, utvivlsomt i bevidstheden om, at der her er et område, hvor de stadig vil være konkurrencemæssigt overlegne i forhold til andre medietyper, men lige så utvivlsomt ud fra en bevidsthed om det ansvar, der knytter sig til at udgive et dagblad i dagens Danmark.

Det betyder ikke, at de enkelte aviser ikke udgives med andet og mere for øje end blot at informere den danske offentlighed bedst muligt. For selv om avisernes tid som politiske kamporganer for længst er passé, så har de enkelte udgivere selvfølgelig stadig et formål med at investere deres penge. Hvis det ikke var tilfældet, ville vore dages største bladkoncern, den Berlingske, f.eks. være lukket i dag. Det

samme ville Det Fri Aktuelt, Kristeligt Dagblad, Information og flere andre.

Men netop denne prioritering er et af de stærkeste vidnesbyrd om, at dagspressen også af dem, der udgiver og udformer den, opfattes som en uundværlig del af den demokratiske samfundsform.

I det omfang, denne opfattelse deles af den brede offentlighed - hvad der ikke er grund til at tvivle på - og af de politiske beslutningstagere - hvad der også er grund til at formode - så er der ingen anledning til at frygte, at dagspressen vil miste sin centrale position, som det massemedie, der er vigtigst for den demokratiske samfundsforms overlevelse og udvikling.

2. Distriktsbladene

Distriktsbladene er ikke noget nyt fænomen i mediebilledet, men de har i dag fået en større betydning for den lokale nyhedsformidling og debat.

Ikke mindst i lyset af det voldsomt stigende medieudbud synes distriktbladenes funktion som et lokalt forankringspunkt at blive stadig mere betydningsfuld for mange danskere.

Baggrunden må forstås som udslag af både en positiv og negativ udvikling.

Til den positive side hører, at efterhånden som de politiske intentioner om decentralisering og nærdemokrati sætter sig igennem, øges også interessen og behovet for lokal information og debat. Specielt i det storkøbenhavnske område - men også i selve Københavns Kommune som følge af forsøgene med bydelsråd - opfylder distriktsbladene et stigende behov hos læserne.

Til den negative side hører, at nedgangen i antallet af lokale dagblade tydeligvis efterlader et tomrum, som distriktsbladene i disse år forsøger at udfylde efter bedste evne.

Når distriktsbladene generelt kan opvise en næsten 100% dækning i deres område, hænger det naturligvis sammen med, at de leveres uden omkostninger for læseren. Det er imidlertid ikke i sig selv forklaringen på, at folk også læser i bladene, hvilket flere undersøgelser samstemmende peger på, at størstedelen af befolkningen gør (jf. kap. 11).

Nok så væsentligt er det, at distriktsbladene har formået at udvikle et produkt, der appellerer bredt. Det må ikke mindst tilskrives, at tidligere tiders rosende produktomtale og såkaldte "bestillingsjournalistik", der for år tilbage udgjorde hovedindholdet i mange af bladene, er på retræten til fordel for en mere nuanceret journalistisk behandling af diskussioner og begivenheder i lokalområderne.

3. Magasinpressen

Magasinpressen - og ikke mindst ugebladene - har traditionelt været Prügelknabe i den kulturkritiske debat.

I takt med, at stadig nye sider af tilværelsen er blevet genstand for offentlig debat, er det blevet åbenbart, at magasinpressen udfylder en vigtig funktion i mange danskeres hverdag. Det gælder primært i forhold til hverdagsliv, fritid, uddannelse, familieliv j o b og karriere. Det er dog nok områder, der traditionelt er blevet opfattet som hørende til uden for den politiske sfære, men som ikke destomindre udgør fundamentet for identiteten og selvforståelsen, og som derfor indirekte spiller en central rolle for befolkningens måde at engagere sig i de demokratiske beslutninger.

Specielt i disse år, hvor der er en stigende bekymring for kløften mellem de informationsstærke og de informationssvage, er det

åbenbart, at ugebladene tilbyder de læsesvage og informationssvage dele af befolkningen en måde at holde sig ajour med samfundsudviklingen på. Det er ligeledes blevet klart, at magasinpressen og i særdeleshed ugebladene for nogle befolkningsgruppers vedkommende udgør den eneste kontakt til det trykte medie - en kontakt, der er af vital betydning, hvis ikke antallet af funktionelle analfabeter skal stige i de kommende år med de negative følger for den demokratiske deltagelse, det uundgåeligt vil få.

4. Fagpressen

Fagpressen er den af de fire mediegrupper, der vanskeligst lader sig definere entydigt. Hvor går f.eks. grænsen mellem, hvad der er et fagblad, og hvad der er et magasin.

Men selv hvis man ser bort fra sådanne definitoriske problemer, er fagpressen også en mediegruppe, der omfatter så forskelligartede bladtyper, at det er næsten umuligt at sammenfatte deres betydning under ét.

Det har beklageligvis ofte ført til, at denne mediegruppe er blevet overset, når man i den offentlige debat har drøftet det danske medielandskab.

Skal man udpege en fællesnævner for de mange fagblade, må det være deres dybtgående behandling af udvalgte emner.

Fagpressens centrale betydning må ikke mindst ses i lyset af, at mange andre mediers målgrupper er blevet stadig bredere, hvilket har efterladt et stor behov for specialinformation.

I en tid, hvor det for mange synes stadigt vanskeligere at overskue de mange informationer, tilbyder fagbladene en mulighed for fordybelse.

En bladtype, der har haft særligt svært ved at opnå store økonomiske bæredygtige oplag, er de almene og blandede tidsskrifter. Den vigtige rolle, som sådanne publikationer spiller i udlandet med hensyn til formidling af seriøs information og debat om samfunds- og kulturspørgsmål, er dog til en vis grad i Danmark udfyldt af mere fagspecialiserede tidskrifter. De indeholder regelmæssige oversigter, indlæg og anmeldelser, der dels når den særligt aktive opinion og dels indirekte et bredere publikum gennem omtale i de egentlige massemedier.

10 De danske dagblade

10.1 Overblik

Udviklingen i det danske dagbladsmønster fra 1984 til i dag falder i tre perioder:

1. De første tre år (1984-86) var branchens struktur og oplag stort set uændrede i forhold til slutningen af halvfjerserne, medens annoncemængderne udviklede sig eksplosivt.

2. De næste fire år (1987-90) var præget af en brat udvikling med en betydelig volumenudvidelse på søndagsmarkedet efter lancering af formiddagsbladenes søndagsudgaver. I kølvandet herpå indførtes bingospil i hverdagsudgaverne. Det betød i et par år en stærk oplagsudvidelse. Derimod oplevede provinsaviserne et begyndende oplagsfald. Fra midten af perioden faldt dagbladenes samlede oplag, og annoncemængden blev stærkt ramt af "kartoffelkuren".

3. De seneste fem år (1991-95) har været kendetegnet ved en del bladfusioner og enkelte opkøb og lukninger, et jævnt faldende totaloplag, men dog fortsat fremgang for morgenaviserne. Mod slutningen af perioden har der været en meget positiv annonceudvikling på baggrund af de generelle konjunkturer i samfundet.

I et skematisk overblik kan udviklingen beskrives således:

Tabel 10.1.1: Det Danske Dagbladsmarkeds udvikling 1984-95

Periode	Struktur	Oplag					Annonce-mængde
		Store landsdæk.	Små landsdæk.	Form. aviser	Provins-aviser	Søndags-aviser	
1. periode 1984-86	Uændret antal dagbladstitler	Stigning	Svag stig-ning	Svagt fald	Stagnation	Stagnation	Stærk stig-ning
2. periode 1987-90	Fortsat stagnation i antal hverdagsavi-ser. Formiddags-bladenes søndags-udgaver åbnes. Aktuelt søndag lukkes	Svag stigning	Fald	Stærk stigning (bingo), derefter stærkt fald	Svagt fald	Stærk stig-ning	Fald
3. periode 1991-95	Fusioner, opkøb og enkelte lukninger	Stærk stig-ning 1)	Fald	Stærkt fald	Svagt fald	Stagnation	Fald, derefter stigning fra 1993
Samlet udvikling 1984-95	Fra 49 til 39 hver-dagstitler. Uændret antal søndagsavistitler på 11 (tilvækst opvejer afgang)	+ 78.489 + 20 %	-36.184 -23 %	-146.235 - 31%	-107.364 -13%	+223.083 + 18%	-7 mio. spal-temm. -2%
			Ialt - 211.294 - 11 %				

1) Fællesabonnenter mellem Politiken og Frederiksborg Amts Avis og mellem Berlingske Tidende og Sjællandske Dagbla er inkluderet.

10.2 Oplag og læsning

Oplagsudviklingen

Som figuren viser, er de darske avisers oplag faldet med 211.000 eksemplarer på hverdage, men steget med 223.000 om søndagen.

De store landsdækkende morgenaviser har på hverdage vundet godt 78.000 eksemplarer og er gået fra 390.012 til 468.501 (inkl. fællesabonnenter) i oplag.

De små landsdækkende morgenaviser har tabt ca. 36.000 fra 156.547 til 120.363.

Formiddagsbladene har tabt 146.235 eksemplarer og er reduceret fra 471.490 til 325.255 eksemplarer.

Provinsaviserne har tabt 107.364 eksemplarer på vej fra 827.175 til 719.811.

Søndagsavisernes stigning på 223.000 bringer oplaget op fra oprindeligt 1.256.181 eksemplarer til i dag 1.479.264 eksemplarer.

Hvis der ses bort fra formiddagsaviserne, er forholdet mellem løssalg og abonnement på danske aviser stort set uændret i perioden.

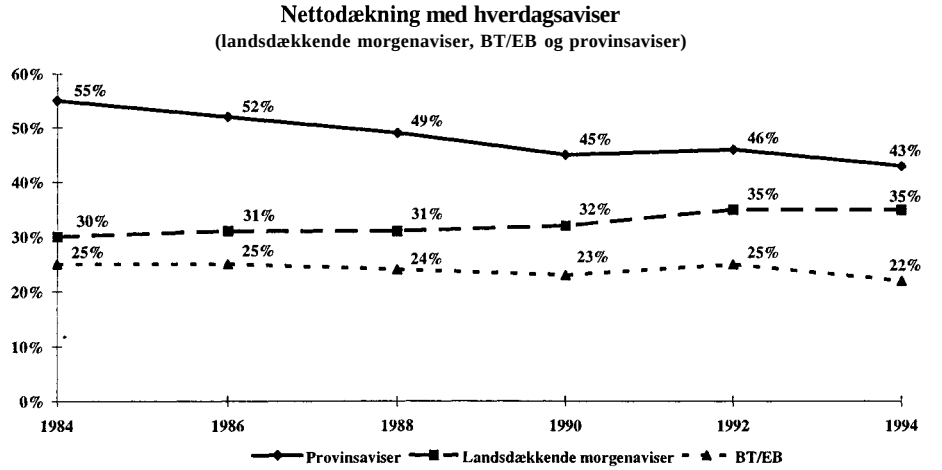
Gennemsnitligt sælges 25% af alle hverdagsaviser i løssalg, for formiddagsaviserne er andelen 91 %, mens den for de landsdækkende morgenaviser er 11,6% og for provinsaviserne 7,8%.

Læsning af dagblade

Analogt med oplagsudviklingen er dækningen med landsdækkende morgenaviser steget i perioden, mens BTs, Ekstrabladets og provinsavisernes dækning er faldet.

I 1994 læste 35 % af befolkningen mindst én landsdækkende morgenavis, 43% læste en provinsavis, og 22% læste mindst én formiddagsavis. For de større regionalt dækkende aviser (Stifttidender og Jyske-Vestkysten) er udviklingen den samme som for provinsaviserne under

ét. Det er også interessant, at der i 1984 og 1994 uændret er 18%, der læser både en landsdækkende avis og en provinsavis.



Kilde: DMGI

Søndagsavislæsningen ligger trods oplagsstigningen omtrent uændret fra 1984 til i dag.

Der tegner sig et billede af, at færre og færre læser avis, og at de landsdækkende morgenaviser tegner sig for en stigende andel af markedet for trykte nyheder, baggrundsstof mv. De, der læser avis, læser lidt flere aviser end for 10 år siden. Den samlede mængde af avislæsning fordeler sig med andre ord på færre hoveder i 1994 end i 1984.

Der er endvidere sket en nedgang i antallet af unge, der læser avis dagligt, medens antallet af unge, der læser avis i løbet af en uge, er steget svagt.

For løssalgsaviserne, hvor formiddagsbladene er klart dominerende, er der også sket en udvikling imod mindre læsning, men i en læsergruppe af omtrent uændret størrelse.

Sammenfattende er der tendens til, at danskere i almindelighed læser noget mindre avis end for ti år siden, samt at udviklingen er mest markant blandt samfundets svageste, der samtidig har det største fjernsynsforbrug.

Der er sandsynlighed for, at læsetiden for dagbladene er faldet noget gennem tiåret, men påvisning heraf er vanskelig. En voksen avislæser bruger efter alt at dømme omkring en halv time om dagen på avisen. Det forekommer bl.a. i dette lys klart, at en af dagbladenes vanskeligste konkurrencefaktorer er læsernes tid.

Læsningen af udenlandske aviser i Danmark
Der findes ikke præcise tal for læsningen af udenlandske aviser i Danmark. Et kvalificeret skøn foretaget for Medieudvalget peger på et samlet oplag på ca. 14.000 daglige eksemplarer, hvoraf ca. 5.000 læses af turister.

Det kan på den baggrund konstateres, at læsningen af udenlandske aviser i Danmark er uden betydning for det danske avisoplag.

10.3 Produktion og produkt

Den teknologiske udvikling
I 1984 skrev praktisk talt alle journalister på skrivemaskine. I 1989 skrev de fleste journalister på tekstbehandlingsanlæg, og samtidig begyndte pionererne i branchen de første eksperimenter med helsidesudformning på skærm. Hvor journalisterne tidligere udfærdigede et lay out, som typografen satte siden op efter, udfylder journalisten i dag ofte begge funktioner. Journalisterne har således i kraft af den teknologiske udvikling overtaget en stor del af typografernes arbejde med produktion af avisen.

Den redaktionelle indsats er øget både i sideomfang og med hensyn til præsentation. I firsernes midte brød firefarvetrykket igennem, efter at også de store landsdækkende aviser som de sidste bladhuse havde anskaffet offsettrykpresser. Kort før gik de sidste bladhuse over til elektronisk tekstbehandling. Firefarvetrykket, der oprindeligt var tænkt som en mulighed for at tiltrække annoncer, forårsagede en revolution i de fleste avisers redaktionelle udtryk, fordi firefarvemulighederne og ny computerteknologi skabte forudsætninger for omfattende brug af informationsgrafik og farvebilleder.

Udviklingen af det redaktionelle indhold

Avisens grafiske udtryk er en betydningsfuld faktor i den redaktionelle proces, og danske aviser er internationalt kommet i førerfeltet på dette område. Samtidig med den elektroniske tekstbehandling betyder det en væsentlig forøget binding af journalistiske ressourcer i den teknisk prægede del af den kreative fremstillingsproces.

Tiårets mest karakteristiske træk i anvendelsen af de journalistiske ressourcer har derfor været en betydelig vækst i redaktionssekretariaterne og dermed en omfordeling mellem skrivende og redigerende medarbejdere.

De landsdækkende morgenaviser og de store regionale dagblade har fra omkring 1984 typisk udviklet en avismodel, der omfatter to-tre hovedsektioner i stort avisformat og et dagligt tillæg i tabloidformat. I denne proces er der tilført en stærkt forøget mængde erhvervsstof, kulturstof og livsstilsstof om f.eks. biler, ejendomme og forbrug, på det seneste også edb. Disse emner manifesterer sig typisk med egne daglige eller ugentlige tillæg. I det generelle stof er det internationale perspektiv blevet tydeligere under indtryk af EUs udvikling og de store internationale begivenheder, der har præget tiårets anden halvdel.

Siden 1985 kan udviklingen karakteriseres som følger:

Den daglige landsdækkende morgenavis er i gennemsnit forøget med godt 13 sider pr. dag. Stigningen i det redaktionelle indhold har været på knap 16 sider, mens antallet af annoncesider pr. dag er faldet med knap 2½ side.

For de regionale dagblade er det redaktionelle indhold vokset med 13 sider, mens antallet af annoncesider er uændret.

For de lokale dagblade er den redaktionelle stofmængde pr. dag vokset med 5½ side, og annoncemængden faldet med godt én side.

De mellemstore og mindre provinsaviser har frem for alt måttet pleje lokalstoffet. I bevidstheden om, at læsernes horisont udvides i takt med øget uddannelsesniveau m. v., har de samtidigt forøget indsatsen på nationalt- og internationalt stof, fortrinsvis gennem telegramstof. For de mellemstore provinsaviser har dette typisk medført en sektionering i to sektioner, hvoraf den ene rummer det internationale og det nationale og den anden det lokale stof. De mindste har inden for en enkelt sektions rammer disponeret tilsvarende.

Det er åbenbart, at der er sket en betydelig udvikling af avisstørrelser, sektionering, grafisk udstyr osv. Danske aviser er i omfang og udstyr blandt Europas førende, og læserne får - selv med Danmarks relativt høje avispriser - i hvert fald kvantitativt mere for deres penge end ved 80'ernes begyndelse og mere end læserne i de fleste andre lande.

Medens avisernes ydre udtryk og vægtningen af stofområderne er ændret de senere år, er det mindre klart, om journalistikken i sig selv har udviklet sig tilsvarende. Dette er baggrunden for Medieudvalgets arbejde med efteruddannelsen og skal derfor ikke diskuteres nærmere her. Imidlertid er der grund til at slå fast, at dagbladene i kraft af deres researchkapacitet fortsat uændret opsporer og formidler langt hovedparten af mediernes nyhedsmængde lokalt og nationalt.

Ændringerne af dagbladenes ideologiske tilhørsforhold
I tiåret fra 1984 til i dag er der for de fleste eksisterende danske aviser ikke sket nogen større udvikling med hensyn til deres udgivelsesgrundlag.

De fleste provinsaviser løsnede i vekslende grad de stærke bånd til partierne allerede gennem efterkrigstiden og i 60'erne og 70'erne. Det skete, efterhånden som de blev alene i deres områder og derfor i højere grad måtte imødekomme en bred offentligheds ønsker om en forholdsvis neutral, almen journalistik.

Også landsdækkende aviser, som oprindeligt havde erklæret partitilknytning eller lignende bindinger, løsnede disse allerede længe før 1984.

Undtagelsen herfra er Aktuelt, der ejes af fagbevægelsen, og dermed fra gammel tid også havde tilknytning til Socialdemokratiet. Under en større ændring af avisens forhold i 1987 omformedes dens idémæssige forpligtelser så vidt, at den ikke længere kan opfattes som partiavis og ligeledes har udstrakt frihed i forhold til ejeren. Dette blev understreget med navneforandringen til Det Fri Aktuelt.

Blandt de aviser, som siden 1984 er nedlagt uden at indgå i en fusion eller lignende, er fagbevægelsens lokale dagblade Ny Dag og Bornholmeren, der ligesom Det Fri Aktuelt fik justeret de idémæssige forpligtelser i 1987, og det kommunistiske dagblad Land og Folk.

Parallelt med nedtoningen af dagbladenes politisk-ideologiske indhold til fordel for den tilstræbt objektive fremstillingsform er redaktørernes deltagelse i det aktive politiske liv reduceret meget væsentligt. Mens det f.eks. endnu i 1930'erne var almindeligt, at en redaktør også var folketingskandidat og -medlem for det parti, som avisen var knyttet til, er der i dag kun én chefredaktør, som har siddet i regering, og ingen som har siddet i Folketinget.

Den mest iøjnefaldende mindelse om den skarpt opdelte partipresse er de politiske redaktørforeninger, som fortsat eksisterer, men ikke længere har egentlig politisk betydning, hverken for partierne, hvor de, indtil bladene løsnede deres partiforhold havde betydelig indflydelse, eller for dagbladenes holdningsdannelse.

Det kan dog konstateres, at aviserne (og de øvrige massemediers) medarbejdere som helhed også i dag udviser forholdsvis stor interesse for det politiske liv, lokalt og på landsplan. Der er således en procentvis overrepræsentation af forhenværende og nuværende redaktører og journalister i Folketinget.

Men modsat tidligere kan der kun i ganske få tilfælde siges at være en direkte sammenhæng mellem deres journalistiske og deres partipolitiske virksomhed, og flere medier har interne regler, der direkte afskærer medarbejdere i f.eks. den politiske redaktion fra medlemskab af politiske partier.

10.4 Dagbladshusenes øvrige aktiviteter

De ældste dagblade opstod på baggrund af eksisterende trykkeri- og bogforlæggervirksomheder, og civiltrykkerier har da også indtil 1970'erne været den eneste nævneværdige bivirksomhed for de fleste dagblade.

Enkelte af hovedstadens bladhuse har tidligere udgivet folkelige ugeblade, et engagement, der med udtagelse af Tipsbladet - i hvert fald indtil videre - er ophørt helt efter Berlingskes frasalg af Billed-Bladet og Søndags-B.T. i 1987.

En del dagblade har fortsat bogtrykkeri. De største i provinsen tilhører Skive Folkeblad, A/S Mediecentret Nordvestsjælland (Holbæk/Kalundborg) og Fyns Amts Avis. Blandt de landsdækkende dagblade ejer Morgenavisen Jyllands-Posten den store grafiske virksomhed Scan-

Print, medens Politiken er mindretalsaktionær i et andet stort grafisk firma. Tre dagblade driver fortsat bogforlag i større målestok, nemlig Politiken med bl.a. Politikens Forlag, Morgenavisen Jyllands-Posten med Forlaget Centrum og Dagbladet Børsen med Børsens Forlag.

De mest iøjnefaldende og økonomisk mest betydningsfulde sideaktiviteter for langt hovedparten af dagbladene er i dag distriktsbladsudgivelse, husstandsomdeling af reklamer og rotationstryk af reklamer og distriktsblade.

Op mod 50% af distriktsbladsoplaget i Danmark udgives og trykkes normalt også af dagbladshusene.

Dagbladenes rotationstrykkerier har gennemgående moderne udstyr. Belægningsprocenten er overordnet set relativt høj, frem for alt på grund af de mange distriktsblade. Der er dog stor variation, lige fra trykkerier, der arbejder med treholdsskift i døgndrift, til trykkerier, der knapt fylder maskinen inden for et enkelt skift.

Konkurrencen på tryksagsmarkedet er særdeles hård, priserne derfor lave og afkastet i mange tilfælde utilfredsstillende, ikke mindst set i forhold til stærkt stigende reinvesteringspriser.

Dagbladene fik midt i firserne adgang til at drive lokalradio og -tv. I dag er kun Aalborg Stiftstidende aktivt engageret i lokal-tv, medens 16 radiostationer drives af aviser. Engagementet i lokal-tv og lokalradio har ikke haft positiv økonomisk betydning for dagbladene, men har givet mulighed for en differentieret nyhedsdækning og skaffet nyttig indsigt i drift af elektroniske medier.

De nye elektroniske medier er blevet modtaget med stor interesse af danske dagblade.

For tiden udbyder ca. ti dagblade forskellige offentlige tjenester, rækkende fra enkle telefontjenester til de mest avancerede online-

tjenester. Politikens POLINFO og POLTXT tjenester var ved lanceringen i 1970'erne blandt den første håndfuld på verdensplan.

For nylig er disse ældre tjenester suppleret med POL-ONLINE. I de seneste år er en række andre blade fulgt efter med en bred vifte af initiativer. Børsen har f.eks. faxtjenesten Telebørsen, Berlingske udbyder sin database, Avisdata, med det redaktionelle indhold fra dagbladsselskabets udgivelser, har en telefontjeneste med sportsresultater, SuperSporten, og har tekst-tv samarbejde med TV 2 og Ritzaus Bureau. Morgenavisen Jyllands-Posten er på Internettet og er engageret i tekst-tv på TV 3. A-Pressen har med Arbejderbevægelsens Medie Arkiv, AMA, skabt en samlet indgang til alle fagbevægelsens blade m.v. og driver desuden Netredaktionen, der forsyner en stribe lokalradioer med nyheder.

I Århus og Aalborg arbejder Stiftstidenderne med Infovision-computere, der på offentlige steder formidler information om byen og dens begivenheder. Endnu nogle eksempler kan nævnes, i øvrigt også på enkelte offline-produkter udgivet af dagbladene.

De nye elektroniske medier fremstår med stor tydelighed som et område, der de næste år vil få hastigt stigende betydning for dagbladene. Skønt der er lovende muligheder i denne udvikling, bl.a. fordi initialomkostningerne er begrænsede og markedspotentialet stort, er der også en række ubekendte, som gør fremtiden på feltet noget uoverskuelig. Det gælder frem for alt manglen på overblik over, om udviklingen på langt sigt går i retning af gratis eller af betalte tjenester, ligesom den endnu uafklarede udvikling i transmissionstaksterne vil blive betydningsfuld for, hvor vidtspredt og hvor intens brugen af elektronisk online-information vil blive.

10.5 Økonomi

Grundlaget for Medieudvalgets arbejde med dagbladenes økonomiske forhold har været data, der er indsendt til og bearbejdet af Den Grafiske Højskole i forbindelse med udarbejdelsen af de såkaldte bedriftssammenligninger. Dette materiale er i anonymiseret og sammenskreven form tilgået Medieudvalget.

Medieudvalget har derfor ikke været i stand til at foretage en selvvalgt inddeling af dagblade i bladtyper (store landsdækkende morgenaviser, små landsdækkende morgenaviser, formiddagsaviser o.s.v.) eller underopdele dagbladenes indtægter og udgifter i andre kategorier end dem, der er anvendt i bedriftssammenligningerne. Dette har sat begrænsninger på den deltaljeringsgrad, Medieudvalget kunne have ønsket at arbejde med.

Medieudvalget har således forsøgt at tilvejebringe oplysninger til specifik belysning af de mindre landsdækkende dagblades økonomiske vilkår. Det har dog kun været muligt i forhold til annonce/bladsalgsøkonomi og bladtilskud i forbindelse med postdistribution. Disse tal vil blive præsenteret under de respektive afsnit i den følgende gennemgang.

Dagbladene har i 1994 og 1995 generelt haft gode regnskabsresultater. Forudsætningen har frem for alt været de positive økonomiske konjunkturer, men også en betydelig rationalisering på de fleste dagblade og stagnerende papirpriser. Den sidste forudsætning er dog bristet i 1995, hvor det internationale papirmarked har oplevet kraftige prisstigninger.

Bagved denne generelle udvikling gemmer sig imidlertid nogle forskelle de forskellige bladtyper imellem. I denne fremstilling skelnes mellem landsdækkende, regionale og lokale dagblade.

Tabel 10.5.1: Bedriftssammenligning for de danske dagblade, 1985-1994.

Indeks 100=1985, korrigeret for inflation. I parentes er anført de absolutte tal i 1.000 kr. for 1994.	**Landsdæk.**	**Regionale**	**Lokale**
Indtægter			
1. Bladsalg, netto	177 (1.901.065)	140 (353.563)	146 (326.608)
2. Annonce, netto	141 (1.458.926)	128 (395.784)	124 (249.375)
3. Øvrige indtægter	25 (101.741)	361 (83.990)	201 (310.222)
Indtægter i alt.	138 (3.461.732)	142 (833.337)	153 (886.205)
Udgifter			
4. Redaktion i alt	178 (738.891)	172 (162.235)	167 (174.389)
5. Produktion i alt	163 (648.165)	127 (162.144)	134 (145.193)
6. Distribution	181 (562.032)	164 102.106)	155 (62.332)
7. Øvrige i alt	99 (1.233.899)	142 (350.563)	163 (431.989)
8. Årets bidrag	197 (278.745\	104 (56.289)	121 (72.302)

Kilde: Data indsendt til DDFs bedriftssammenligning/Den grafiske Højskole.

1. Dagbladenes bladsalgsøkonomi

Som det fremgår af tabel 10.5.1, er det de landsdækkende dagblade, der har oplevet den største relative indtægtsstigning fra bladsalget.

Dette hænger sammen med to forhold. For det første er oplagsnedgangen for formiddagsaviserne i nogen grad blevet kompenseret ved et øget oplag af søndagsaviser. For det andet - og mere væsentligt - er abonnementspriserne steget forholdsmæssigt mere for de landsdækkende dagblade, end tilfældet er for de regionale og lokale, der omvendt har oplevet en oplagsnedgang i perioden.

Abonnementspriserne er for alle tre typer af dagblade steget væsentligt mere end inflationen. De landsdækkende dagblade er således steget med ca. 25%, de regionale med ca. 12%, og de lokale er steget med ca. 17% udover inflationen.

I 1990'erne har de store landsdækkende dagblade dog konkurreret stærkt ved hjælp af abonnementspristilbud.

Løssalgspriserne er steget væsentligt mere end abonnementsprisen. Korrigeret for inflation er stigningen på ca. 40%, og den er ikke væsentligt forskellig for de tre bladgrupper. Denne relativt store stigning i løssalgspriserne har formodentlig medvirket til formiddagsbladenes oplagsfald og til at fastholde løssalgets lave andel af abonnementsavisernes oplag.

I juni 1996 har de to københavnske formiddagsaviser taget initiativer, der - bl.a. inspireret af planer om etablering af en gratis-omdelt eftermiddagsavis, beregnet for kunder til hovedstadsområdets kollektive trafik - med ekstraudgaver skal forsøge at dække det såkaldte "eftermiddags-hul", som skyldes manglen på dagblade, der udkommer i hovedstadsområdet mellem kl. 6 morgen og kl. 22 aften.

Politikens Hus valgte at lancere en eftermiddagsudgave af Ekstrabladet til 5,00 kr. og som modtræk nedsatte De Berlingske Dagblade for et afgrænset tidsrum løssalgsprisen for B.T. fra 7,75 kr. til 5,00 kr., inklusive en gratis eftermiddagsudgave.

Dette er det hidtil eneste forsøg på priskonkurrence på løssalg af etablerede dagblade i Danmark.

Løssalget, hvor dagbladene i kraft af en dispensation fra konkurrenceloven har opretholdt ens priser, har marginal betydning for alle provinsaviser og er også beskedent for landsaviserne med undtagelse af formiddagsbladene, der kun sælger få tusinde eksemplarer i abonnement.

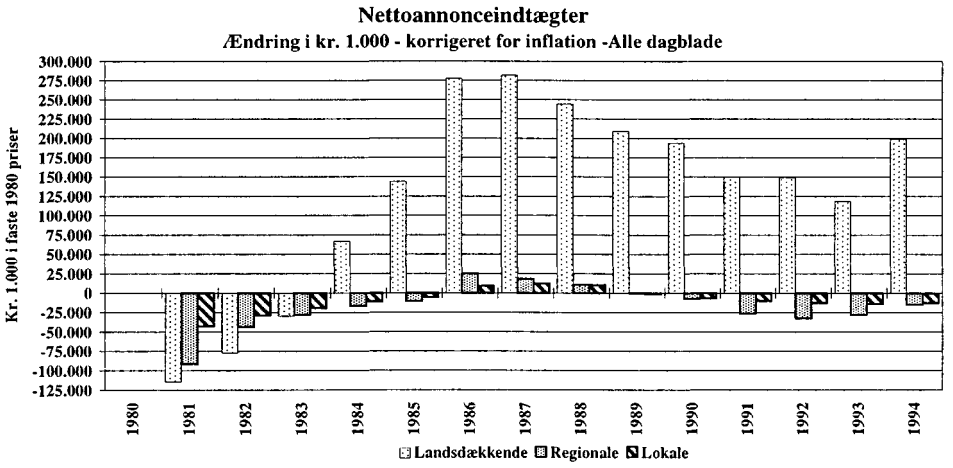
2. *Dagbladenes annonceøkonomi*

Dagbladenes andel af reklameomsætningen på det danske reklamemarked har fra 1983 til 1995 bevæget sig fra 23% til 19%. I sammenligning med udlandet er faldet i markedsandelen ikke stort. Det gælder også, når det tages i betragtning, at tv- og radioreklame først er blevet en realitet i periodens løb og i 1995 havde erobret en markedsandel på 9%.

Som det fremgår af ovenstående tabel 10.5.1, har de landsdækkende dagblade imidlertid generelt haft en relativ gunstig udvikling i annonceindtægter, især i forhold til de regionale og lokale dagblade. Den samlede udvikling kan dog anskueliggøres mere oplysende, hvis man vælger at betragte udviklingen i en 15-årsperiode.

Nettoannonceomsætningen er i denne periode i faste priser for alle dagblade steget med 18,5 %, fordelt på de landsdækkende dagblade med en fremgang med 35,3%, mens de to øvrige gruppers nettoomsætning er faldet med 8%. Forskellen mellem den første gruppe og de to øvrige er således hele 43%.

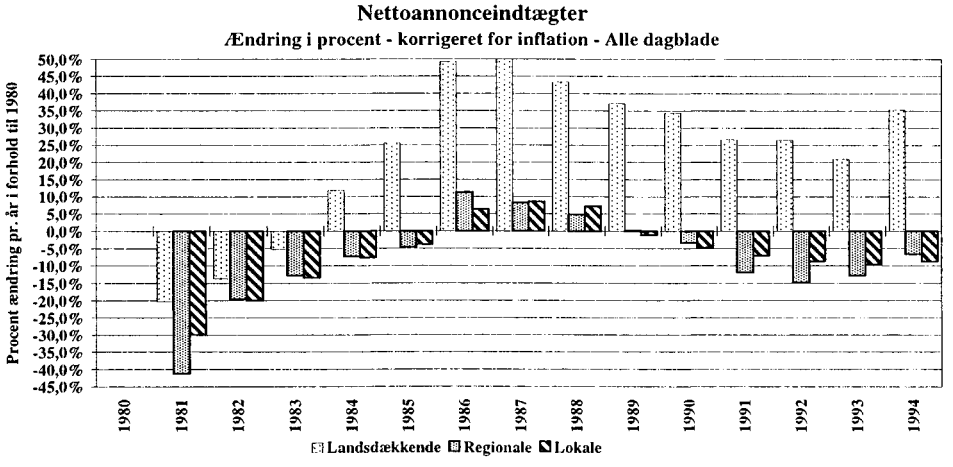
Tabel 10.5.2: Nettoannonceindtægter



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Den økonomiske betydning heraf fremgår af ovenstående figur. Ses de 15 års forløb med udgangspunkt i 1980, har de landsdækkende dagblade i alt fra 1980 haft en akkumuleret fremgang på 1.813 mill. kr. De regionale dagblade har haft en tilbagegang på 245 mill. kr. og de lokale dagblade ligeledes en tilbagegang på 132 mill. kr. Den samlede fremgang er på 1.436 mill. kr.

Tabel 10.5.3: Nettoannonceindtægter i procentuel ændring pr. år



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

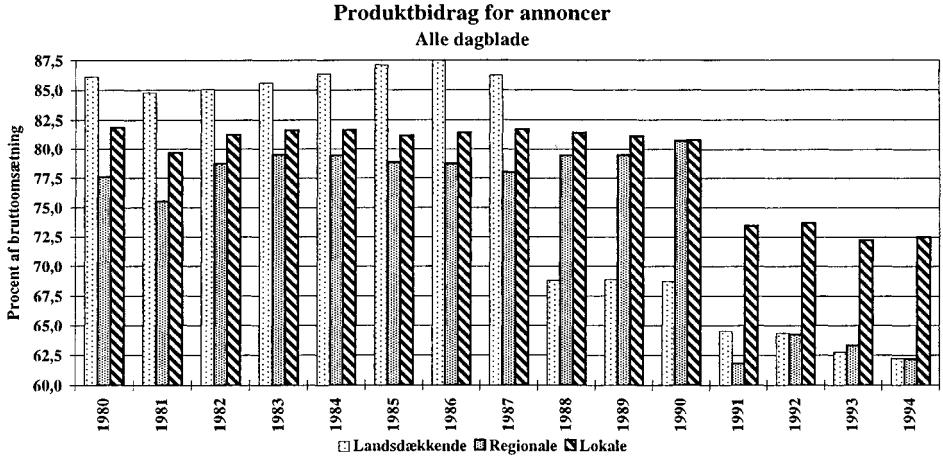
For at eliminere forskellene i omsætningsstørrelse bladgrupperne imellem vises herover den samme undersøgelse i procentvis ændring i forhold til 1980.

Billedet er det samme. De regionale og lokale dagblade har en omsætningsvækst i forhold til 1980 i årene 1986, 1987 og 1988, men denne vækst er samlet under 10%. De landsdækkende dagblade derimod har en omsætningsvækst fra 1984 til 1994 på gennemsnitligt ca. 33% pr. år i perioden.

Produktbidrag fra annoncer

Annoncernes lønsomhed fremgår af nedenstående tabel, "produktbidrag for annoncer", der er nettoomsætningen minus salgsudgifter (gager til annoncekonsulenter, markedsføringsudgifter etc[1]).

Tabel 10.5.4: Produktbidrag for annoncer



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

[1] For dagbladene tilsammen er disse udgifter, i faste priser, steget med ca. 100% og udgør i 1994-priser i alt 292 mil. kr., hvilket er 10,2% af bruttoannonceindtægterne.

Som det fremgår, er der for de landsdækkende og regionale dagblade ca. 62 øre af hver annoncesalgskrone i produktbidrag, og for de lokale dagblade er tallet ca. 73 øre. Tabellen illustrerer således dagbladenes økonomiske følsomhed over for stigning og fald i annoncemængden, idet f.eks. 62% af et annoncefald i kroner direkte vil fragå i overskuddet.

Forestiller man sig en tilbagegang i annonceomsætningen på 5% for et regionalt dagblad, forårsaget af et fald i antallet af annoncemillimeter - hvilket vil være ca. 9 mill. kr. - mistes 62% af dette - ca. 5,6 mill. kr. - direkte i virksomhedens overskud. Den mere behagelige variant med en 5% stigning vil tilsvarende øge virksomhedens overskud med samme beløb. For et lokalt dagblad vil udsvingningerne være endnu større, idet produktbidraget udgør 73%.

Dagbladenes økonomi er således meget følsom over for selv små udsving i annoncemængden, der oftest udløses af faktorer, de ikke selv behersker.

Annonceindtægternes betydning i forhold til bladsalgsindtægterne har varieret gennem perioden. I 1984 var bladsalgs/annonceandelen 51:49, i 1994 er forholdet 50:50. Det skal imidlertid holdes for øje, at 1984 var et annoncemæssigt svagt tidspunkt, og 1994 havde gode annoncekonjunkturer. Alt andet lige stiger bladsalgsindtægternes betydning for den samlede økonomi derfor noget.

3. Øvrige indtægter

Dagbladene har ikke kun indtægter fra avisdrift. De fleste sælger og producerer også andre produkter. Det har især økonomisk betydning for de lokale dagblade og også i stigende omfang for de regionale.

Aktiviteterne er hovedsageligt salg af trykopgaver produceret på virksomhedernes rotationspresser, distriktsblade og i mindre omfang drift af civiltrykkeri, distribution af reklametryksager i forbindelse med

avisen samt drift af lokalradio- og tv-stationer. Herunder vises omsætningsfordelingen i 1994 for de tre bladgrupper.

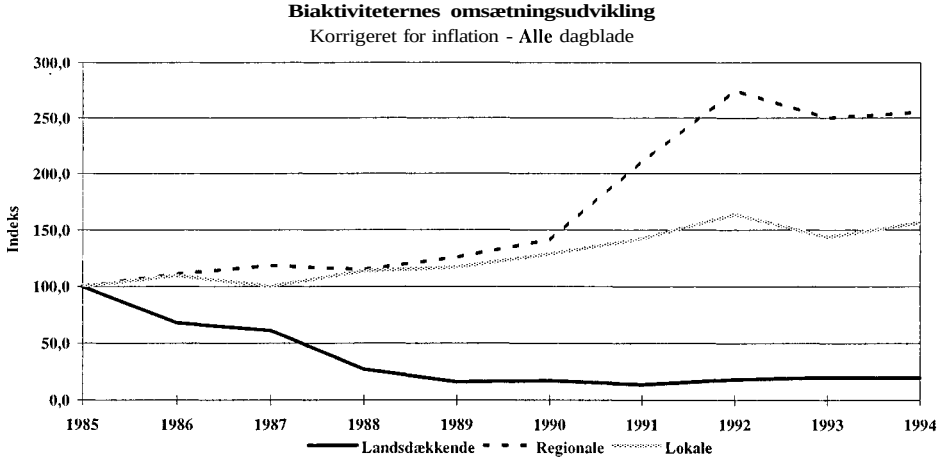
Tabel 10.5.5: Dagbladenes omsætningsfordeling i 1994, kr. 1.000.

	Landsdækkende	%	Regionale	%	Lokale	%
Avissalg	1.901.065	54,9	353.563	43,1	326.608	37,2
Annoncesalg	1.458.926	42,1	395.784	48,2	249.375	28,4
Distriktsblade	0	0,0	33.343	4,1	63.676	7.3
Rotationsopgave	6.586	0,2	22.514	2,7	60.541	6,9
Distribution	11.084	0,3	2.877	0,4	114.398	13,0
Anden	84.071	2,5	12.378	1,5	62.625	7,1
Total	3.461.732	100,0	820.459	100,0	877.223	100,0

Data indsendt til DDFs bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Hvis man alene betragter fordelingen for de tre mindre landsdækkende dagblade, Information, Det Fri Aktuelt og Kristeligt Dagblad, er fordelingen henholdsvis 79% fra bladsalg og 21% fra annoncesalg. Det er som nævnt især for de lokale dagblade, at biaktiviteterne har økonomisk betydning, hvor hele 34,4% af omsætningen stammer fra disse aktiviteter. For de regionale dagblade er det 8,7%, og for de landsdækkende kun 3,0%.

Tabel 10.5.6: Biaktiviteternes omsætningsudvikling



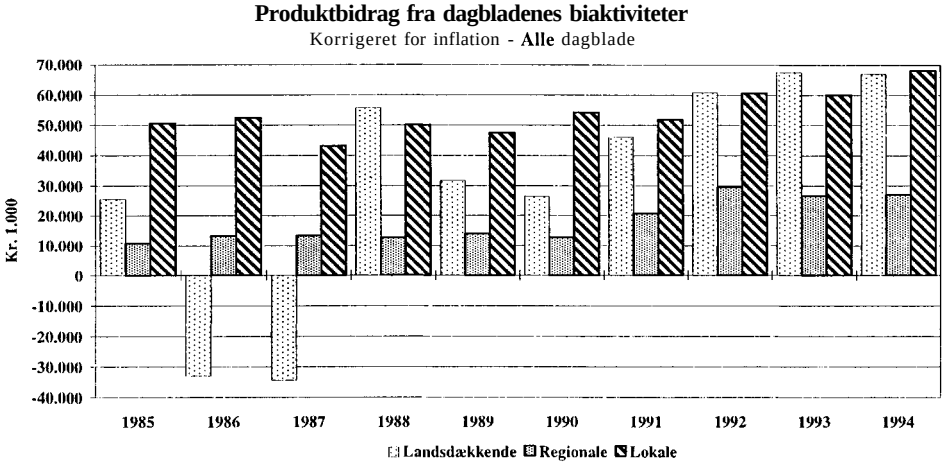
Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Som det fremgår af diagrammet, har omsætningsudviklingen været meget forskellig for de tre grupper. De landsdækkende dagblades omsætning på biaktiviteter er faldet med 81%. Faldet skyldes en markant nedgang i trykopgaver og distriktsblade. Sidstnævnte er overflyttet til andre selskaber, som dagbladene er ejere af.

For de regionale dagblade skyldes stigningen på 155% i faste priser salg af ledig kapacitet fra virksomhedernes rotationspresser til eksterne kunder. Det samme er tilfældet for de lokale dagblades vedkommende, dog ikke så udpræget som for de regionale dagblade. De lokale dagblade har også haft en stor stigning i indtægterne ved distribution af reklametryksager.

Produktbidraget fra biaktiviteterne fremkommer ved at fratrække de direkte målbare udgifter fra biaktiviteternes omsætning.

Tabel 10.5.7: Produktbidrag fra dagbladenes biaktiviteter



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

De negative produktbidrag i 1986 og 1987 var forårsaget af underskudsgivende ugebladsudgivelser. Disse aktiviteter er afhændet i 1988.

Produktbidraget fra biaktiviteter var for de landsdækkende dagblade i 1994 på i alt 88 mill. kr. For de regionale på 34 mill. kr. og for de lokale på 89 mill. kr.

Indtjeningen fra andre aktiviteter end dagbladsudgivelse er så vital for de lokale dagblade, at de næppe ville kunne udkomme, såfremt de ikke havde disse bidrag.

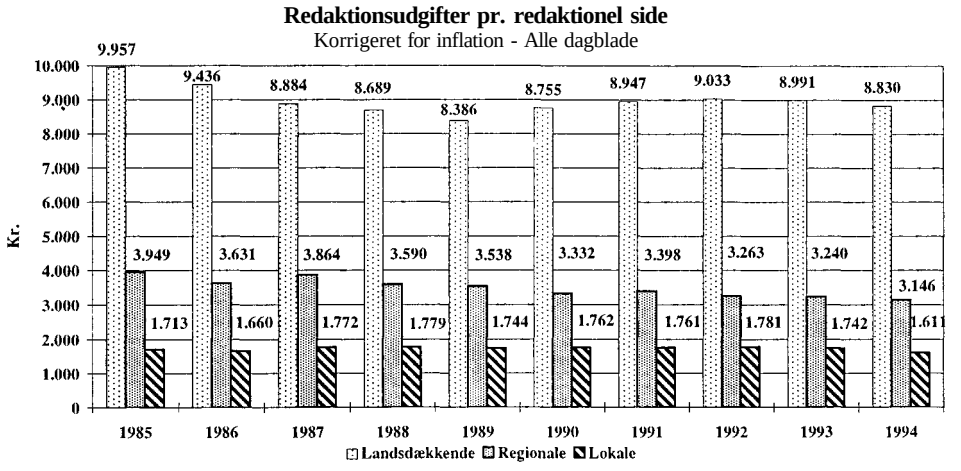
4. Redaktionelle udgifter

Som tidligere nævnt er omfanget af det redaktionelle stof steget betragteligt i de danske dagblade i perioden fra 1985 til 1994. For alle dagbladene er der tale om en stigning på ca. 46%. Det redaktionelle indhold er relativt steget mest i de regionale dagblade og mindst i de lokale.

Stigningen har ikke været gratis. I faste priser har de landsdækkende dagblade haft den største udgiftsstigning med ca. 36%, herefter kommer de regionale dagblade med ca. 31%. De lokale dagblade har haft en stigning på ca. 28%.

Ser man på de mere variable redaktionsudgifter (gager til journalister, pressefotografer mv. fremmed køb af redaktionelt stof, billeder etc.) i forhold til antallet af redaktionelle sider, er udgiften pr. side for de landsdækkende dagblade faldet med 8%. For de regionale dagblade er faldet ca. 11%, mens de for lokale dagblade er steget med ca. 14%. Trækkes inflationen ud af disse tal, fås et fald på ca. 30% for de to førstnævnte grupper og ca. 13% for de lokale dagblade.

Tabel 10.5.8: Redaktionsudgifter pr. redaktionel side



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Når udgifterne pr. redaktionel side er faldet i perioden samtidig med at de samlede redaktionelle udgifter er steget, skyldes det en stærk forøgelse i antallet af redaktionelle sider. Årsagen til udgiftsfaldet er især, at dagbladene i stigende grad har købt redaktionelt stof ude. Udgifterne til dagbladenes visuelle indhold, foto, grafik mv. er mere end fordoblet i perioden.

Redaktionsudgifterne hviler relativt tungest på de lokale dagblade, selv om de har mindst udgifter pr. redaktionel side. Denne type dagblade har vanskeligst ved at øge de redaktionelle udgifter.

5. *Produktionsudgifter*

Udviklingen i produktionsudgifterne, der dækker den tekniske produktion af virksomhedernes aktiviteter, forløber meget forskelligt for de tre bladgrupper. De regionale dagblade har haft et fald på 2,7%, de lokale dagblade en lille stigning på 2,3% og de store landsdækkende dagblade en stigning i faste priser på 24,8%. Den samlede stigning for alle har været på 15,4%.

I 1994 udgjorde lønninger knap 64% af produktionsudgifterne, gager 13% og hjælpemateriale mv. 23%.

Betragtes lønudgifterne fordelt efter virksomhedernes produktionsafdelinger, er lønudgiften faldet mest i de såkaldte prepressafdelinger, dvs. produktionsudgifter til sats, billedfremstilling og sideombrydning med 13,6%. Faldet kan forklares med dagbladenes investeringer i moderne prepressudstyr med helsidesudformning og den deraf følgende rationaliseringsgevinst. Samme rationaliseringsgevinst er det ikke muligt at investere sig til i rotationstrykkerierne, hvor lønudgiften da også er steget med 25,7%.

Denne relativt store stigning skal ses i sammenhæng med, at der over tiårsperioden er kommet flere farvesider i dagbladene, som derfor kræver større bemanding på rotationspresserne. Der er i tiårsperioden indkøbt nye rotationspresser i de fleste dagbladsvirksomheder for at kunne leve op til efterspørgslen på farveannoncer og fire-farve billeder i øvrigt.

Investeringerne i trykpresser skal endvidere ses i sammenhæng med den stigende omsætning i de rotationsarbejder, som dagbladene fremstiller.

Produktionsudgifterne udregnet pr. side vægter ikke lige tungt i de tre bladgruppers økonomi. For de landsdækkende dagblade udgør udgifterne til teknisk sidefremstilling således knap 4% af virksomhedernes totale omsætning og godt 26% af de samlede produktionsomkostninger. For de regionale dagblade er tallene 6,7 % og 41,8%, og gennemsnitsprocenterne for de lokale dagblade er 6,3% og 40,4%.

6. Dagbladenes distributionsomkostninger

I dagbladsdistributionen anvendes i forskellige kombinationer fem transportformer

A/S Bladkompagniet,

Post Danmark,
egen vognpark med ansatte chauffører,
fremmede vognmænd og
egne budkorps.

Uanset distributionsform er distributionsudgifterne steget voldsomt i perioden. Selv om der korrigeres for inflationen, er de samlede distributionsomkostninger vokset med næsten 35%. Distributionsomkostningen var i 1994 på 726 mill. kr., og beløbet udgjorde 15,5% af nettoomsætningen fra avis- og annoncesalg (i 1985 var procenten 13,3).

Selv ændringerne i den procentvise fordeling til dels skyldes rationaliseringer i avisernes tekniske afdelinger, står det klart, at budrekrutteringsproblemer kan gøre den fysiske distribution af dagblade til et organisatorisk vanskeligt område og dermed et alvorligt økonomisk problem for dagbladene i de kommende år.

Tabel 10.5.9: Distributionsudgifternes udvikling i forhold til pristallet (bruttotalt)

	1984	1989	1994
Lokale dagblade	100	116	122
Regionale aviser	100	115	122
Landsdæk. dagblade	100	127	138

Kilde: DDF

I samme periode er avisportoen pr. omdelt eksemplar steget til index 106.

Ordningen med Post Danmark er, at priserne skal følge pristallet.

Distributionsomkostningernes andel af dagbladenes samlede omkostninger til avisdriften har udviklet sig fra 14% til 16% og ventes i de kommende år at stige mere end inflationsraten.

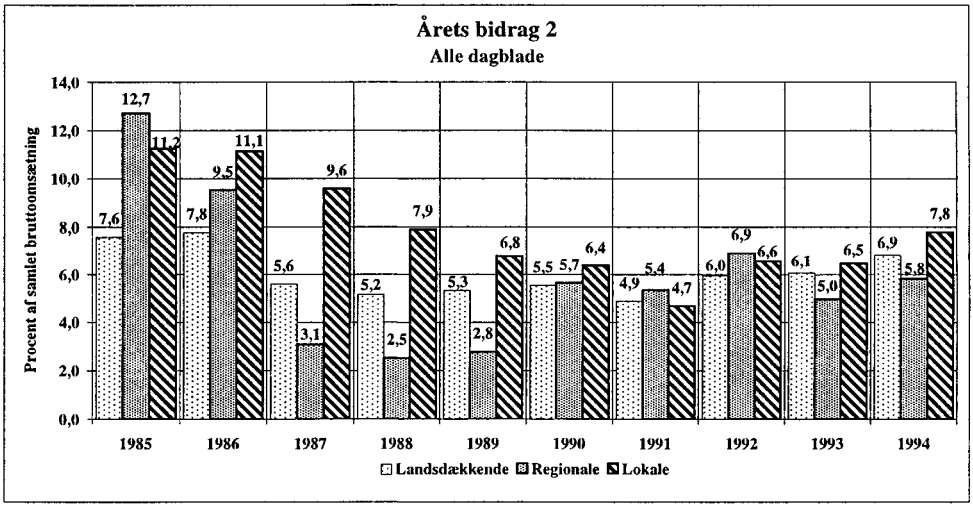
7. Øvrige udgifter

Denne udgiftsgruppe dækker gager i administration og serviceafdelinger (kantine, portner mv.), husleje, kontingenter til arbejdsgiverforeninger, forsikringer mv.

8. Årets bidrag

Årets bidrag svarer til det, som normalt benævnes med en virksomheds overskud før renter og afskrivninger.[2]

Tabel 10.5.10: Årets bidrag i procent af omsætningen (løbende priser)



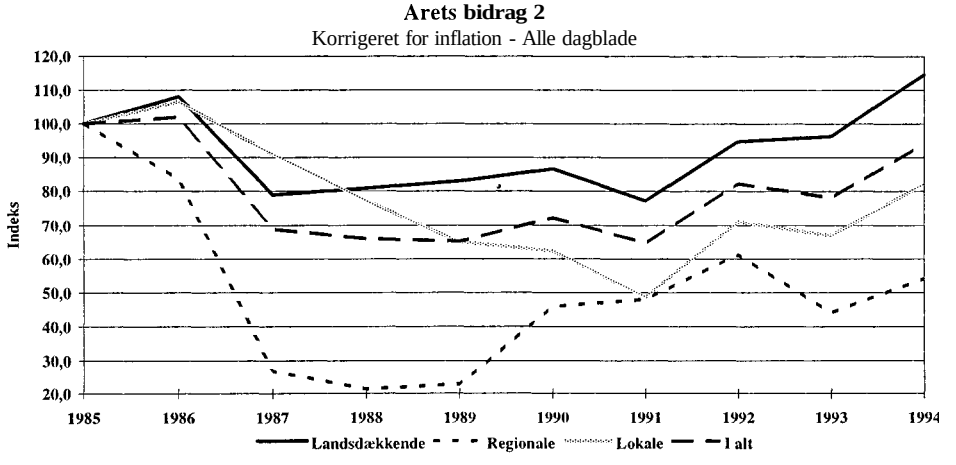
Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

[2] Til tallene herfor skal bemærkes, at der af sammenligningsårsager bl.a. er indsat beregnet husleje for de virksomheder, der ejer deres bygninger. Der vil i senere beregninger være korrigeret herfor.

De mange dagbladskonflikter i 1985 til 1986 gav en lavere omsætning i denne periode. Dermed steg årets bidrag i forhold til omsætningen. Ved normal sund virksomhedsdrift burde årets bidrag ligge på ca. 8% - 10% af omsætningen, hvilket dagbladene som gruppe ikke opnår i nogen periode.

Det er dagbladenes finansieringsindtægter, der i høj grad er med til at sikre overlevelse på sigt.

Tabel 10.5.11: Årets bidrag (index)



Data indsendt til DDF´s bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Som det ses, har de landsdækkende dagblade haft fremgang med en stigning på 14,6%. De regionale har haft et fald 45,9%, og de lokale dagblade har også haft et lille fald på 17,7%. Den samlede tilbagegang har været på 6,0%.

Tallene er gennemsnit for grupperne. Imidlertid er der store forskelle dagbladene imellem med hensyn til at skabe overskud på virksomhedens drift. Der er ikke sammenhæng mellem gruppetilhør og økonomi - i alle grupper er der virksomheder, der klarer sig godt, og nogle der klarer sig mindre godt.

Investeringer

Tabel 10.5.12: Dagbladenes investeringer i mill. kr. Tabellen er korrigeret for inflation

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Landsdækkende	76	374	64	35	57	18	74	53	58	43
Regionale	30	29	42	229	138	53	10	11	21	26
Lokale	33	56	50	31	36	26	30	17	20	45
Ialt	139	458	156	295	232	96	115	81	99	115
Årets bidrag 2	348	355	240	230	227	251	226	296	272	327
Forskel	**209**	**-104**	**84**	**-65**	**-4**	**155**	**111**	**206**	**173**	**213**

Data indsendt til DDFs bedriftssammenligning/Den Grafiske Højskole.

Investeringerne er de enkelte år sat i sammenhæng med årets bidrag 2, der er den likviditetsrest, som til syvende og sidst skal betale virksomhedernes investeringer, hvis de ikke skal ud og låne. Dette kan dog være nødvendigt, da udbetalinger til investeringer næsten aldrig vil passe med de likvider, man aktuelt råder over. Totalt set, over tiårs perioden, beløber investeringerne sig til 1.786 mill. kr. sat overfor likviditetsresten fra årets bidrag 2 på 2.763 mill. kr.

Dagbladenes økonomiske særordninger

Danske dagblade har gennem årene ved lovgivning fået en række særordninger, der har gavnlig indflydelse på deres økonomi. Særordningerne har i alle tilfælde baggrund i Folketingets ønske om at skabe positive rammer for den folkelige oplysning, som dagbladene er en del af. Ordningerne omfatter følgende:

1. Momssats 0 på bladsalg.
2. Reduktion af portosatser for avisudbringning.
3. Dagspressens Finansieringsinstitut.
4. Del i eksportstøtteordningen om ugentlig og månedsvis tilbagebetaling af moms.

En uddybende behandling af disse støtteordninger og deres betydning - der for en dels vedkommende også omfatter andre grupper af trykte medier - vil finde sted i kapitel 14, hvor anbefalingerne for de trykte medier fremlægges og diskuteres.

10.6 Ejer- og samarbejdsstruktur

I perioden siden 1991 er der efter godt 10 års pause i strukturudviklingen sket en del sammenlægninger og overtagelser i dansk dagspresse. Tendensen kendes også fra andre brancher i samme periode, men slog dog igennem lidt senere i dagbladssammenhæng end i erhvervslivet generelt.

I en række tilfælde har den direkte anledning til fusioner mellem dagblade været ønsket om at samarbejde om trykning af bladene. En ny rotationspresse er en betragtelig udgift, som langt fra alle små blade har kunnet magte.

Bortset fra de små københavnske dagblade trykkes dagbladene inden for den koncern, hvori de indgår. Denne tendens er dog blevet brudt det seneste år, hvor Jyllands-Posten i 1996 begyndte trykning af sit oplag på Sjælland på Helsingør Dagblads nye rotationspresse. Sjællandske Dagblade og Berlingske Tidende har indgået en aftale om etablering af et fælles rotationstrykkeri i Vestsjælland i slutningen af dette årti. Endelig har Fyns Amtsavis netop indgået aftale om trykning af avisen hos konkurrenten Morgenposten Fyens Stiftstidende.

Antallet af selvstændige hovedblade[3] er fra 1984 reduceret fra 47 til 33.

[3] Et hovedblad defineres som et blad med fuldt selvstændig redaktion.

Situationen i København er, at dagbladet Børsen i 1995 er blevet overtaget 100% af den svenske Bonnierkoncern. Børsen er det eneste danske dagblad med 100% udenlandsk ejerskab. Berlingske Tidende og Morgenavisen Jyllands-Posten ejer endvidere aktieandele i henholdsvis Kristeligt Dagblad og Information.

På Sjælland er Næstved Tidende og Sjællands Tidende i 1990 fusioneret i Sjællandske Dagblade A/S. Aviserne er videreført som selvstændige titler, men med fælles ansvarshavende redaktør. Hertil kommer, at der i 1995 er indgået et salgssamarbejde, der indebærer, at Berlingske Tidende leveres til de to dagblades abonnenter, ligesom Berlingskes abonnenter i det pågældende område modtager det stedlige af de to lokale blade.

Holbæk Amts Venstreblad og Kalundborg Folkeblad fusionerede i 1990 i A/S Medieselskabet Nordvestsjælland. De videreføres fortsat som selvstændige aviser.

Efter Frederiksborg Amts Avis' lukning i 1992 blev det genåbnet som en del af Udgiverselskabet DAGBLADET af 27.11.1962 A/S. Frederiksborg Amts Avis' abonnenter modtager som led i abonnementet også Politiken, ligesom Politikens abonnenter i dækningsområdet modtager Frederiksborg Amts Avis.

På Fyn er der ikke sket nyudvikling i ejerstrukturen i perioden.

I Jylland udgiver A/S Det Berlingske Officin og Den Sydvestjydske Venstrepresse A/S i samarbejde dagbladet JydskeVestkysten, der er en nyskabelse fra 1991 på grundlag af de to tidligere dagblade Jydske Tidende og Vestkysten. I 1992 tilkøbtes yderligere Kolding Folkeblad, der frasolgtes De Bergske Blade. Bladet videreføres som en speciel udgave af Jydske Vestkysten.

Vejle Amts Folkeblad købte i 1990 Fredericia Dagblad, der siden er indgået som en speciel udgave af Vejle Amts Folkeblad.

De Bergske Blade, dvs. Dagbladet Holstebro/Struer, Thisted Dagblad, Ringkjøbing Amts Dagblad og Viborg Stifts Folkeblad, købtes i 1992 af A/S Det Berlingske Officin, der siden har solgt en halvpart til ligelig fordeling mellem Aalborg Stiftstidende A/S, Århus Stiftstidende A/S og Fyens Stiftstidende A/S. De fire blade videreføres som selvstændige titler, men med en fælles førstesektion.

Aalborg Stiftstidende og Vendsyssel Tidende fusionerede i 1994, men videreføres indtil videre som selvstændige blade. Før sammenlægningen var Skagens Avis A/S blevet købt af Vendsyssel Tidende og indkorporeret som en lokaludgave. Efter fusionen er Frederikshavns Avis, der i forvejen ejedes af Aalborg Stiftstidende, tilsvarende indgået som lokaludgave af Vendsyssel Tidende.

De øvrige dagblade er selvstændige selskaber, der som hovedregel er fondsej ede.

Distributionssamarbejde

Der er kun ganske få eksempler på nye samarbejder om abonnementsdistribution i perioden fra 1984.

Morgenavisen Jyllands-Posten og Det Fri Aktuelt samarbejder om fælles distribution med Jyllands-Postens bude i Jylland. Endelig forekommer et tilsvarende samarbejde mellem Morgenavisen Jyllands-Posten og Information i hovedstaden.

Bladkompagniet er det eneste større eksempel på distributionssamarbejde. Bladkompagniets tre ejere, Politiken, Berlingske og A-Pressen har her af omkostningsgrunde neutraliseret distributionen som konkurrenceparameter. Når Bladkompagniet ikke har fået andre kunder, har det flere årsager, frem for alt at hovedparten af provinsaviserne er eftermiddagsaviser, men i øvrigt også at provinsens dagblade i almin-

delighed kan gennemføre distributionen billigere ved hjælp af små og fleksible budorganisationer.

Post Danmark har aldrig kunnet tilbyde morgenomdeling, hvorfor Post Danmark trods de reducerede avisposttakster fortrinsvis er blevet distributør for aviser, der som f.eks. Kristeligt Dagblad og Information har små og relativt spredte oplag og for større aviser i deres tyndt dækkede yderområder. Undtagelsen blandt provinsaviserne er Frederiksborg Amts Avis, hvor hele oplaget postdistribueres.

Det hører dog med til billedet, at A/S Bladkompagniets tre ejere, Berlingske, Politiken og A-Pressen, fra 1988 har nedlagt egne budkorps uden for København, hvorefter Bladkompagniet har udstrakt sit virkeområde for de to store bladhuse til hele landet.

Med hensyn til løssalgsdistribution er der i perioden indgået samarbejde om returafhentning mellem Bladkompagniet og næsten alle danske dagblade undtagen Morgenavisen Jyllands-Posten.

Annoncesamarbejde

Der kan peges på to karakteristiske udviklingstendenser i perioden. Den ene er, at de mindre og mellemstore provinsavisers rubrikmarkeder er blevet væsentligt reduceret til fordel for distriktsbladene. Den anden er, at de fleste dagblade har dannet annoncesamarbejder, som giver samlerabat, og fra kundernes synspunkt har lettet mediaplanlægningen, og derfor tiltrukket flere annoncer. Annoncesamarbejderne er for tiden følgende:

Metropol:	Omfattende Berlingske Tidende, de tre Stiftstidender og JydskeVestkysten.
Gefion:	Politiken, Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis, Holbæk Amts Venstreblad og Kalundborg Folkeblad og Lolland-Falsters Folketidende.

Jyllands-Gruppen. Århus Stiftstidende (der også er i Metropol), Amts Avisen (Randers), Midtjyllands Avis, Horsens Folkeblad og Vejle Amts Folkeblad.

Nordvestgruppen: Er identisk med De Bergske Blade, dvs. Dagbladet Holstebro/Struer, Thisted Dagblad, Ringkjøbing Amts Dagblad og Viborg Stifts Folkeblad.

Kvalitetscirklen: Det Fri Aktuelt og Information.

Uden for gruppesamarbejderne står i dag Vendsyssel Tidende, Fjerritslev Avis og Løgstør Avis (der dog har indbyrdes annoncesamarbejde), Morsø Folkeblad, Skive Folkeblad, Herning Folkeblad, Fyns Amts Avis, Kjerteminde Avis, Helsingør Dagblad samt Sjællands Tidende og Næstved Tidende. Også Morgenavisen Jyllands-Posten står udenfor annoncesamarbejde. De nævnte aviser befinder sig typisk uden for samarbejderne, enten fordi de geografisk er isoleret fra naturlige partnere, eller fordi de simpelthen ønsker at stå ubundet.

Der foreligger ikke annoncestatistikker til belysning af annoncesamarbejdernes markedsandele mv., men det er sandsynligt, at samarbejdsaviserne har taget markedsandel i forhold til de fritstående aviser.

11 Distriktsbladene

I branchesammenhænge betragtes et distriktsblad som et lokalt blad, der typisk udkommer og omdeles gratis én gang om ugen - normalt midt på ugen - i et nærmere geografisk afgrænset område med udgangspunkt i en kommune og/eller et naturligt lokalt handelsområde. Det redaktionelle indhold er overvejende af interesse for borgerne i det pågældende område.

Definitionen på distriktsblade er i det seneste årti blevet noget udvandet, da regionale gratis-aviser i flere sammenhænge medregnes under mediegruppen distriktsblade.

Regionalaviserne er kendetegnet ved meget store oplag og en geografisk større målgruppe end de lokale ugeaviser, der som hovedregel tager deres udgangspunkt i nærmiljøet. Den altdominerende regionalavis er "Søndagsavisen". Fra en spæd start i 1978 udkommer "Søndagsavisen" i dag i 12 geografisk afgrænsede regioner i områderne København, Sjælland, Fyn og senest i det jyske trekantsområde Vejle/-Kolding/Fredericia. Det ugentlige weekendoplag skønnes i dag at udgøre ca. 1,3 mio. eksemplarer.

I modsætning til dagblade, hvor man skelner mellem landsdækkende dagblade og lokale/regionale dagblade, findes der ikke en entydig betegnelse for de danske distriktsblade. Benævnelserne "lokalavis" og "ugeavis" er i dag de to mest udbredte betegnelser for distriktsbladene. Benævnelsen "lokalavis" finder man typisk i områder, hvor der ikke udkommer et egentligt lokalt dagblad, f.eks. i det storkøbenhavnske område, mens benævnelsen "ugeavis" er mere benyttet i provinsen, hvor "ugeavisen" er et supplement til det lokale dagblad.

11.1 Oplag og læsning

Oplagsudviklingen

Fra 1984 og frem til begyndelsen af 90'erne har antallet af distriktsblade ligget nogenlunde konstant omkring 325 til 335 titler. I de seneste år er antallet af distriktsblade faldet til ca. 290 titler. Dette har imidlertid ikke ført til vigende oplag, tværtimod har oplagsudviklingen været væsentligt stigende, og de danske distriktsblade har i 1994 et samlet ugentligt oplag på over 7 mio. eksemplarer mod 6,4 mio. i 1985[4].

Tabel 11.1.1: Samlet markedsoversigt for gratis omdelte distriktsblade

	Antal blade 1984	Antal blade 1994	Oplag 1984 i tusinder	Oplag 1994 i tusinder
Ejet af dagbladsudgivere	72	100	2.019	3.160
Ikke ejet af dagbladsudgivere	249	191	4.218	3.890
I alt	321	291	6.237	7.050

Kilde: Media Scandinavia, Dansk Oplagsbulletin (DO) og markedstal (DO) Greens 85-95.[5]

4 Ole E. Andersen, *Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994*, p. 48

5 I den forholdsmæssige oplagsfordeling mellem landsdelene er benyttet en fordelingsnøgle udarbejdet efter 1983 data fra udgivelsen Dansk Kultur og Mediestatistik. Dette og det forhold, at kun ca. 25% af bladene får registreret oplagstal af Dansk Oplagskontrol, betyder, at antallet af distriktsblade og deres oplagstal er behæftet med usikkerheder. Usikkerheden er søgt mindsket ved at sende spørgeskemaer til dagblade med væsentlige markedsandele.

Tabel 11.1.2: Samlet geografisk markedsoversigt for gratis omdelte distriktsblade

	Antal blade 1984	Antal blade 1994	Oplag 1984 pr. uge i tusinder	Oplag 1994 pr. uge i tusinder
Sjælland	100	87	2.867	3.232
Fyn med øer	30	26	561	578
Jylland	175	169	2.557	3.086
Bornholm/ Lolland Falster	16	9	252	154
Ialt	321	291	6.237	7.050

Kilde: Media Scandinavia, Dansk Oplagsbulletin (DO) og markedstal (DO) Greens 85-95.

Læsning af distriktsblade

Alle foreliggende kilder og opgørelsesmetoder peger samstemmende på, at knap ni ud af ti voksne danskere læser distriktsblade hver uge, samt at lidt flere kvinder end mænd læser distriktsblade, men at bladene i øvrigt læses af alle befolkningsgrupper.[6]

6 Ole E. Andersen: *Medieudbud og Medieforbrug i Danmark 1983-1994,* p. 49. Medieudvalget, Kbh. 1995

Tabel 11.1.3: Læsning af distriktsblade

Læst distrikts-blad i løbet af ugen?	1984 %	1986 %	1988 %	1990 %	1992 %	1994 %
1 distriktsblad	13	13	15	-	-	-
2 blade eller flere	80	82	79	-	-	-
Hvor ofte læses distriktsblade?						
min. 1-3 pr. måned.	-	-	-	88	89	90

Kilde: DMGI

Der er tale om et næsten tidsuafhængigt fænomen, idet undersøgelser helt tilbage fra midten af 70'erne også viser dette niveau. En analyse foretaget af Gallup Distriktsblad Index for 1. halvår 1995 viser desuden, at 86,2 % af befolkningen læser i gennemsnit 1,9 distriktsblad hver uge. Søndagsavisen er ikke omfattet af undersøgelsen.

Endelig siger en anden analyse udarbejdet for Medieudvalget[7], at to ud af tre danskere ofte eller af og til diskuterer eller taler med andre om det, de har læst i deres distriktsblad.

Udviklingstendenser og sammenligning** med **udenlandske erfaringer

Internationale sammenligninger er vanskelige. Traditioner, former og mere eller mindre pålidelige data varierer. Tilgængelig og egnet sammenlignelig statistik er begrænset. Men meget tyder på, at Dan-

7 Bjarne Ruby: *Scan-Trend Medieforbrug og demokrati: Status og analyse Bind I*, Medieudvalget, 1995 (ikke publiceret).

mark med 1600 eksemplarer ugentligt pr. 1000 personer er førende i Europa.

11.2 Produktion og produkt

Den teknologiske udvikling på distriktsbladene ligner til forveksling udviklingen på dagbladene - se foregående afsnit 10.3 om dagbladsproduktion.

Der foreligger ingen egentlige undersøgelser af, hvor mange distriktsblade, der har **fulgt** den nyeste teknologiske, men udviklingen accelererer voldsomt, og den nye computerteknologi har også holdt sit indtog på distriktsbladene

Udviklingen af det redaktionelle indhold

I størstedelen af landet supplerer den lokale ugeavis og det lokale dagblad hinanden.

Nogle steder i landet fungerer ugeavisen som økonomisk fundament for dagbladet, idet ugeavisen dækker samtlige husstande i lokalområdet og dermed er annoncemæssig mere attraktiv. Der var tidligere en tendens til, at dagbladet i forhold til ugeavisen tog sig af den mere seriøse journalistik, men de lokale dagblades ugeaviser har igennem de senere år opprioriteret det journalistiske indhold.

Anderledes forholder det sig i områder, hvor dagblad og ugeavis ikke har samme ejer. De store københavnske dagblade beskæftiger sig f.eks. kun overordnet med hovedstadens omegnskommuner og har i vid udstrækning overladt den detaljerede behandling af dette stof til sine distriktsblade.

Specielt i de københavnske omegnskommuner spiller de lokale ugeaviser en vigtig rolle i den lokale debat og bidrager med information om begivenheder i nærmiljøet.

Den lokale ugeavis' force er, at alle borgere i en kommune eller et lokalområde får den samme tilgang til lokal information. Selv de bedste lokale dagblade kan ikke i noget område måle sig med distriktsbladenes læserdækning.

Vægtning af stofområder - lokal nyhedsformidling

De lokale ugeaviser er kendetegnet ved, at man som oftest tager afsæt i læserens nærmiljø. Men man kan ikke sige noget entydigt om vægtningen af stofområderne. Dog er der en tendens til, at konfliktstof i større udstrækning end tidligere finder vej til spalterne, mens rosende produktomtale og såkaldt "bestillingsjournalistik" er på retræte i takt med højnelsen af den redaktionelle kvalitet.

Vægtningen af stoffet afhænger i vid udstrækning af den konkrete konkurrencesituation. På visse dagbladsej ede distriktsblade er det ikke velset, at distriktsbladet løber med de gode historier eller overhovedet skriver nyheder. Distriktsbladet må med andre ord ikke gøre moderavisen overflødig for læseren. Anderledes forholder det sig i områder, hvor der enten ikke findes et lokalt dagblad, eller hvor det lokale dagblad har en lav dækning. Her dækkes nyhederne ofte tæt af de lokale ugeaviser, visse steder i konkurrence med det lokale dagblad. Især kommunalstof, handel, sport og politistof dækkes tæt.

Vægtning af forholdet mellem annoncer og redaktionelt stof

Distriktsbladene er udelukkende finansieret af indtægter fra annoncesalg, og annoncemængden er procentuelt langt større end i andre medier.

I mange år har fordelingen som tommelfingerregel været 75% annoncer og 25% tekst, men udviklingen går i retning af, at den redaktionelle tekst får en stadig større andel i takt med, at flere distriktsaviser højner den redaktionelle kvalitet.

Ifølge de nyeste dokumenterede tal (De danske reklameomkostninger i 1988) er den redaktionelle andel steget fra 19,5% i 1978 til 26,5% i 1983 og 30,5% i 1988. Udviklingen siden 1988 vurderes at være fortsat i retning af større andel redaktionelt stof.

I samme periode er den offentlige annoncering steget fra 1,7 % i 1978 til 2,2% i 1983 og 3,2% i 1988. Den offentlige annoncering i de lokale ugeaviser er primært kommunal og amtskommunal information - en informationstype, som i de seneste år er i en voldsom vækst i de lokale ugeaviser.

11.3 Økonomi

Distriktspressens økonomi må generelt anses for tilfredsstillende. Distriktspressen er dog presset af den stadige detailhandelskoncentration i form af kædevareforretningernes stigende dominans, der har ført til en eksplosion i udsendelsen af tryksagsreklamer.

Udviklingen i annoncemængder cg -indtægter

Annoncemængder og annonceindtægter har været betydeligt stigende i" perioden fra 1984 til 1994. Ifølge Dansk Oplagskontrols "Reklameforbrugsundersøgelsen i Danmark -1995" er distriktsbladenes annonceomsætning i 1994 opgjort til 1.650 mio. kroner. Det svarer til ca. 10% af det samlede danske reklameforbrug, hvilket er en uændret andel i forhold til 1990. Målt på omsætning er denne mediegruppe den 3. største i landet, kun overgået af tryksagsreklamen og dagbladene. Til sammenligning udgjorde tv-reklameomsætningen knap 9% i 1995.

Konkurrencesituationen for distriktsbladene i forhold til andre medier

De landsdækkende tv-reklamer er ikke en direkte konkurrent til distriktsbladene. En større udbredelse af reklamer i lokal-tv parret med networking og dermed øget seerinteresse kan få en negativ indflydelse på distriktbladenes annoncemængder. Når Lokal-tv samtidig tilføres offentlige støttemidler, vil der være tale om en ændring af den lokale mediekonkurrencesituation, ligesom eventuelt lempeligere reklameregler for TV 2 må tænkes at skærpe konkurrencen.

En ændring af indkøbsadfærd rettet mod stadig flere store regionale indkøbscentre med dominans af de store detailhandelskæder med egen markedsføring i form af flere tryksagsreklamer kan også på sigt underminere mange distriktsblades økonomi, med deraf forringede muligheder for at leve op til lokalsamfundets forventning om journalistisk dækning af lokale samfundsforhold.

Trykomkostninger

Trykkapaciteten for rotationstryk har i de senere år været præget af "overskudsproduktion" og dermed en rimelig prisudvikling set fra kundernes side. De seneste års voldsomme stigninger i papirpriserne har imidlertid medført en stigning i trykomkostninger, der ligger ud over stigningen i det generelle prisindeks.

Distribution

De fleste distriktsblade distribueres af avisbude i alderen 12 til 16 år. Distributionen varetages enten af det enkelte blads egne avisbude eller et distributionsselskab, hvoraf Forbrugerkontakt, DDC og Dansk Total Distribution hører til nogle af de største distributionsselskaber med speciale i omdeling af distriktsblade og reklametryksager.

Denne distributionsform anvendes fortrinsvis i større bykoncentrationsområder, og omdelingen foretages som eftermiddagsomdeling - typisk efter skoletid.

Alternativet til denne distributionsform er Post Danmark, hvilket dog for distriktsbladenes vedkommende er en noget dyrere distributionsform, bl.a fordi eftermiddagsdistributionen er relativ billig, og taksterne for distribution med Post Danmark er højere end for dagbladenes vedkommende.

Omkostningsudviklingen for distribution har til dato stort set fulgt omkostningsudviklingen i almindelighed.

Rekrutteringen til det ugentlige avisbudsjob blandt de unge skolebørn er imidlertid blevet alvorlig skærpet de sidste par år. Det skyldes:

Gruppen af nuværende 12-16 årige hører til blandt de "små årgange".

Indførelsen af "beskatning" af de relativt små indkomster med indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag også på de beløb, der er omfattet af frikortsgrænsen, fratager de unge lysten til ekstra-job.

Det nye EU-direktiv om ungdomsarbejde forbyder fra 22. juni 1996 unge under 13 år at påtage sig lønnet fritidsarbejde.

En voldsom stigning i aflåste gadedøre i storbyernes beboelsesejendomme har besværliggjort distributionen af distriktsblade.

Disse faktorer er alle medvirkende til at vanskeliggøre distributionen og dermed forøge omkostningerne til distribution. Situationen er i dag så tilspidset, at flere distributionsselskaber har opgivet at foretage distribution i visse kvarterer og områder, specielt i Storkøbenhavn.

Alternativet til den traditionelle distribution er voksen-distribution eller distribution med Post Danmark. Distributionsformer, der skønnes at ville forøge distributionsomkostningerne med 50%.

Porto og moms

Post Danmark distribuerer i lighed med dagblade, uge- og månedsblade og tidsskrifter også distriktsblade under kategorien summarisk anmeldte blade til særlig posttakst.

Ved opgørelsen af Post Danmarks driftsunderskud ved postbefordring af blade er gruppen summarisk anmeldte blade siden 1993 udgået af opgørelsen med den begrundelse, at denne gruppe har haft et positivt dækningsbidrag I og II. Det kan således konstateres, at portoreduktionen/portorabatten til distriktsbladene ikke længere ligger statskassen til byrde.

Distriktsbladene er i lighed med abonnementsbetalte lokale og landsdækkende dagblade fritaget for moms af abonnementssalget. Denne momsfritagelse ønsker Momsr.ævnet imidlertid at ophæve med virkning fra 1. juli 1996.

Ophævelsen af momsfritagelse på abonnementssalg af lokale ugeaviser vil ikke have væsentlige økonomiske konsekvenser for udgiverne af distriktsblade, men da distriktsbladene må betragtes som aviser, der udgør en fælles referenceramme for en stor gruppe mennesker i lokalsamfundene, må en sådan beslutning anses for vilkårlig.

Distriktsbladene har desuden et mindre antal postbesørgede abonnementskunder. De består i al væsentlighed af borgere, der midlertidigt eller permanent er flyttet til en anden by eller landsdel, men som fortsat ønsker at holde sig orienteret om udviklingen i et lokalsamfund, som de stadig føler sig knyttet til.

11.4 Ejer- og samarbejdsstruktur

Ejerstrukturen

Ejerstrukturen for de danske distriktsblade har gennem årene ændret sig radikalt. Det typisk privatejede distriktsblad, hvor trykkerivirksomhed ofte var en del af forretningsgrundlaget, udgør i dag et stadig faldende antal af det samlede udbud af distriktsblade.

En undersøgelse af ejerforholdene for distriktsblade - såvel lokale som regionale - i perioden 1984 til 1994 viser, at de dagbladsejede udgivelser har fortrængt de ikke-dagbladsejede udgivelser.

Tabel 11.4.1: Ugeaviser hele landet 1984 og 1994/95

	1984	1994/95
Samlet oplag pr. uge	6,2 mio	7,0 mio
Ikke dagbladsejede	60%	40%
Dagbladsejede	32%	45%
Søndagsaviserne	8%	15%

Kilde: Hans Degn, Ejerforhold i den trykte presse

1984: I 1984 blev 32 % af det samlede oplag udgivet af dagbladsejede selskaber, og 68% blev udgivet af selskaber uden ejerskabsmæssige forbindelser til dagbladsudgivende selskaber, typisk mindre, lokale medievirksomheder. I gruppen af ikke-dagbladsejede distriktsblade må også henregnes De Regionale Søndagsaviser, som med 4 ugentlige udgaver af "Søndagsavisen" i hovedstadsområdet allerede i 1984 besad 8% af det totale marked.

1994: Fra 1984 til 1994 er der dels sket et fald i antallet af distriktsblade, og dels en forskydning i ejerforholdene til gunst for de dagbladsejede distriktsblade.

De ikke-dagbladsejede distriktsblades markedsandel er faldet til 55%, og da De Regionale Søndagsaviser samtidig øger deres markedsandel til 15% af det totale danske marked, er markedsandelen for gruppen af mindre, lokale udgivervirksomheder svundet ind til 40%.

De dagbladsejede distriktsaviser kan derimod notere en fremgang fra en markedsandel på 32% i 1984 til i 1994 at have en markedsandel på 45%, der fordeler sig som følger:

Det Berlingske Hus udgav i 1994 i alt 23 distriktsaviser primært gennem datterselskaberne Berlingske Lokalaviser A/S og J.M. Elmenhoff & Søn A/S samt strategiske alliancer med de tre Stiftstidender og De Bergske Blade, hvor Det Berlingske Hus besidder 50% af aktierne. Medregnet disse alliancer skønnes Det Berlingske Hus at have en markedsandel på 13% af det danske distriktsbladsmarked.

De tre Stiftstidender - Fyens Stiftstidende, Århus Stiftstidende og Aalborg Stiftstidende - skønnes tilsammen ligeledes at besidde 13% af markedet.

Dagbladet Politiken, der udelukkende udgiver distriktsaviser på Sjælland - visse steder i strategiske alliancer med lokale medievirksomheder - skønnes i 1994 at besidde 5% af det totale marked. Andre mindre dagbladsudgivere tegner sig tilsammen for de resterende 14% af markedet.

Øvrige samarbejdsformer

De ikke-dagsbladsejede distriktsblade er typisk organiseret i PD, Provinsens Distriktsblade (130 udgivelser) og DS, Distriktbladenes Sammenslutning (13 udgivelser primært i Hovedstadsområdet). Hertil kom-

mer en mindre gruppe af ikke-organiserede distriktsblade samt De Regionale Søndagsaviser.

De dagbladsejede distriktsblade er alle organiseret i DD, Danske Distriktsblade (94 udgivelser), hvortil også DS-gruppen er knyttet via et associeret medlemskab, således at denne gruppe i salgsøjemed tæller 107 udgivelser.

1. Annoncesamarbejde

Annoncesalget til landsannoncører og større kædeforretninger varetages af salgsorganisationerne hos PD, Provinsens Distriktsblade og DD, Danske Distriktsblade. Mange af de lokale dagblade har et salgs-/rabat samarbejde mellem dagbladet og dagbladets distriktsblad, men egentlige salgsalliancer, som ses mellem grupper af dagblade, eksisterer ikke i udbredt grad blandt landets distriktsblade.

2. Distributionssamarbejde

De lokale distriktsblade er primært midt-i-ugen-udgivelser i modsætning til de regionale blade, der er weekend-udgivelser.

Distriktsbladene benytter sig - som tidligere nævnt - overvejende af budkorps bestående af unge i alderen 12-16 år, enten i form af eget budkorps eller budkorps organiseret i egentlige distributionsvirksomheder.

De tre største distributionsvirksomheder er DDC, Hvidovre (ejet af Berlingske Lokalaviser), Dansk Total Distribution (en bred kreds af dagbladsdistributører) og Forbrugerkontakt, Rødovre (ejet af De Regionale Søndagsaviser).

3. Tryksamarbejde

Det tidligere spredte ejerforhold af distriktsblade op mod slutningen af 80'erne samt de store bladhuses dengang manglende trykkapacitet har ikke medført et egentligt tryksamarbejde mellem landets mange distriktsblade.

I begyndelsen af 90'erne tegner der sig imidlertid et mønster til et egentligt tryksamarbejde blandt de dagbladsejede distriktsblade, hvor der - specielt i de senere år - er sket en koncentration af trykordrer til egne, nye rotationspresser med henblik på optimal udnyttelse af de senere års store investeringer i nye rotationspresser i de dagbladsejede trykkerier. Af større ikke-dagbladsejede leverandører af tryk til distriktsbladene kan nævnes:

Dansk Avis Tryk, Glostrup
Provinstrykkeriet, Vordingborg
Trykcentralen Fyn-Kerteminde
Løhndorf Trykcentral, Vojens
Trykcentralen, Viby J
Offesettrykkeriet Midtjylland, Ikast
Elbo Tryk, Taulov
Avistryk, Hornslet.
Rotanord, Nørresundby.

12 Uge- og månedsblade

I hele den meget blandede gruppe af produkter skelnes der normalt mellem to hovedkategorier: Ugeblade, der er enkelt og veldefineret ved deres udgivelsesfrekvens, og magasiner, er vanskeligere at opfatte som et entydigt begreb, idet begrebet blot henviser til publikationer, der udgives periodisk, typisk på måneds- eller kvartalsbasis.

Ugeblade

Den store gruppe af ugeblade inddeles normalt i tre kategorier[8]:

1. *Familieugeblade* (Familie Journalen, Hjemmet, Ude og Hjemme, Ugebladet Søndag).

2. *Kvindeugeblade* (Alt for Damerne, Femina, Hendes Verden).

3. *Billedugeblade* (Billed-Bladet og Se og Hør).

Det store udbud af tilgængelige tv-programmer, der bl.a. er et resultat af hybrid-net og satellitter, har skabt et stigende behov for tv-programblade. Men modsat situationen i andre europæiske lande, har forsøg på at introducere selvstændige tv-programblade i Danmark ikke været nogen succes.

[8] En detaljeret analyse af disse bladgruppers udvikling gennem de sidste ti år findes i Ole E. Andersens rapport til Medieudvalget: *Medieudbud og Medieforbrug i Danmark 1984-1994*, april 1995.

Derimod har billedugebladene (Se & Hør og Billed Bladet) udviklet dette stofområde, der nu optager henved halvdelen af bladenes redaktionelle sidetal, således at disse to blade så at sige har sat sig på markedet. Tv-programstof ses dog også i andre af markedets ugeblade, men ikke i tilnærmelsesvist det samme omfang.

Magasiner

I perioden fra 1984 til 1994 er magasinernes oplag (blade, der udgives hver, hveranden eller hver 3. måned) steget med 55%. Perioden har været præget af mange nye magasinprojekter, hvoraf den overvejende del har været baseret på et specialkoncept, dvs. med en snævert defineret målgruppe. Over 20 nye magasiner er startet, og i samme periode, er 10 lukket.

12.1 Oplag og læsning

Oplagsudviklingen

Antallet af ugeblade i de ovennævnte kategorier er i perioden fra 1983 til 1995 faldet fra 13 til 9.

Antallet af magasiner er i samme periode steget fra 19 til 30.

Det samlede oplag for begge kategorier har i perioden været svagt stigende med det største udbud i 1993: 8.3 mio. eksemplarer. Men tallet dækker over store svingninger mellem de forskellige bladgrupper.

Samlet faldt ugebladenes oplag med 400.000 (fra 2.2 mio. i 1983 til 1.8 mio. i 1994), men nedgangen har ikke været ensartet:

Familieugebladene har nogenlunde holdt oplaget fra 1983 (ca. 900.000),

Kvindeugebladenes oplag er faldet med 43% (fra 440.00 i 1983 til 250.000 i 1994),

Billedugebladene har tabt oplag, men kun ca. 8%.

Samlet har de ovenfor nævnte resterende 9 ugeblade haft en oplagsmæssig tilbagegang i perioden på ca. 12%.

Læsning af ugeblade og magasiner

Analogt med oplagsudviklingen har der i perioden været et fald i det samlede antal af ugeblads- og magasinlæsere, men faldet har været svagere end oplagsudviklingen indicerer. Medens det samlede oplag faldt 12 %, faldt læsertallet kun knap 9%. I 1984 læste 70% af den voksne befolkning mindst ét ugeblad i løbet af ugen. I 1994 var tallet 64%. Det betyder i reelle tal, at 2.8 mio. danskere (over tretten år) i dag læser mindst ét ugeblad hver uge.

Faldet i læsningen af kvindeugeblade har været størst (24%), men det er svagere end faldet i oplagsudviklingen (43%). Billedugebladene har i samme periode mistet 12% læsere. Familieugebladene har mistet 9% af deres læsere.

Ligesom antallet af læsere er reduceret, er der også foregået en reduktion i antallet af læste blade pr. læser. En ugebladslæser i 1984 læste gennemsnitligt 2.29 blade på en uge. Ti år efter er tallet 2.11 blade. Også målt på denne måde klarer kvindeugebladene sig dårligst og familieugebladene sig bedst.

I hele perioden har der i gruppen af ugebladslæsere været en større andel af kvinder end mænd. Tre ud af fire kvinder læser ugentligt mindst ét ugeblad. Tallet var i 1984 78% og i 1994 74%. Faldet har således været beskedent. Mændene har hele tiden været svagere repræsenteret, og stadig flere af dem er tilmed faldet fra. I 1984 læste 62% af mændene mindst ét ugeblad om ugen. Ti år efter var antallet

faldet med dobbelt så meget som kvindernes (nemlig 23% mod 11%) - til 55%.

Måles læserudviklingen på aldersgrupper, viser tallene, at faldet er mindst hos de 19-40-årige.

Målt på socialgrupper er ugebladsforbruget størst hos ufaglærte og pensionister, idet det skal pointeres, at med 64% af befolkningen, der ugentligt læser mindst ét ugeblad, rækker dækningen selvsagt ud over disse grupper.

700.000 danskere læser ugeblade, men ingen hverdagsaviser. Det er 16% af befolkningen. Denne gruppe, der har ugeblade som enelæsning, er vokset med 45% siden 1983. Det drejer sig ikke alene om kortuddannede og pensionister, men også om unge børnefamilier og i det hele taget om den yngre aldersgruppe (specielt de 25-29-årige). Og at det netop er læsning, der opsøges, er måske underbygget af udviklingen i salg af tegneserieheefter, der på ti år blev halveret. I 1983 læste hveranden dansker tegneserieblade (51%). I 1994 var tallet kommet ned på 26%.

12.2 Produktion og produkt

Den teknologiske udvikling

Teknologisk set har Magasinpressen haft mulighed for at være forud for dagspressen. Siderne fremstilles med pc og Mackintosh i redaktionerne. Man har ikke samme tidspres som dagbladene, annoncerne - der er mærkevareannoncer, men ikke rubrikannoncer - leveres typisk færdigt monterede fra bureauerne i formater, der kan bruges også i konkurrerende blade uden en besværlig mellemproces. Den samlede produktionstid er faldet væsentligt i perioden.

Trykningen af danske ugeblade foregår på såvel offset som dybtryk. Men meget taler for, at offset vil vinde frem, skønt den generelt er lidt dyrere. For at opnå acceptabel økonomi går tendensen (i hele Europa) mod etableringen af færre, men kapacitetsmæssigt større trykkerier. Og det bliver stadig mere almindeligt at adskille udgivelses- og trykkerivirksomhed.

Udviklingen i det redaktionelle indhold

Udviklingen i det redaktionelle indhold i uge- og månedsbladene har løbende ændret sig, ikke mindst under indtryk af det stigende tv-udbud.

Der skal her peges på de to mest karakteristiske forandringer i ugebladenes indhold; det gælder for kvindeugebladene og familieugebladene.

Kvindeugebladene

Kvindeugebladenes indhold ændrede sig i løbet af 70'erne under indtryk af opbruddet i kønsrollemønstrene.

Forandringerne blev mest konsekvent introduceret i *Alt for Damerne.* Med en markant ændret redaktionel linje og med en ny ansættelsespolitik - med tydelig præference til en yngre generation af kønsbevidste journalister - blev *Alt for Damerne* en eksponent for tidens pionerprægede kvindeideologi. Det fremtrådte i den grad som "medlemsblad" for et markant kvindepolitisk budskab, at aldersprofilen blandt dets læsere ændredes i takt med, at det afvistes af en del af de hidtidige kernelæsere, der umiddelbart følte sig frastødt af ideologien i en så aggressivt fremført form.

Efterhånden som den erhvervsbeskæftigede, karriere- og selvbevidste kvinde blev dominant i debatten om kvinders status, fungerede hun ikke længere i rollen som et journalistisk *modbillede.* Hun blev sim-

pelthen identisk med billedet på den moderne kvinde. Dermed fik også behovet for mediemæssige kvindereservater en afsvækket betydning. Hvad der i begyndelsen blev fremstillet som en politisk frontfigur, tegnede sig nu i alle medier som normalitetens begreb om kvinder. Ændringerne i den kønsopdelte presses vilkår må ikke mindst forstås på denne baggrund.

I 1990'erne sker der - ikke blot i Danmark, men i alle europæiske lande - et markant fald i udbredelsen af særlige "kvindeblade". Det er ikke alene en logisk konsekvens af, at deres "program" sejrede i samfundet, og at deres politiske eksistensberettigelse blev svækket i takt med denne samfundsmæssige succes. Det er i mindst lige så høj grad en konsekvens af, at tidens kvindefigur nu indgår som en selvfølgelig målgruppe i samtlige medier.

Familieugebladene

Det er dog ikke alene i kvindeblads-sektoren, at ugebladene erobrer en vigtig niche i samfundsdebatten. Det sker også i gruppen af familieugeblade.

Fra midten af 60'erne - og specielt efter 1968 - vinder en ny form for samfundsrelateret reportage stadigt større fodfæste i familieugebladene. Forbilledet var til dels den patientorienterede lægereportage, der gennem årtier var udviklet i dagbladene. Den bliver nu i ugebladene videreført i en egentlig socialreportage. Det skete i form af sociale "cases", en ny vinkel på sundhed, spots på sociale betingelser samt socialt relevante og engagerende portrætter - skæbnefortællinger etc.

For hele denne form for socialt bevidst journalistik blev *Søndags-BT* pioner i familieugebladene på samme måde, som *Alt for Damerne* i nogenlunde samme periode var det for kvindeugebladene. Og også her udmøntes det i en proces, der kommer til at omfatte de øvrige skrevne medier.

Søndags-BTs eksperiment med en konkret, virkelighedsnær og individorienteret samfundsreportage blev først opfanget af de øvrige familieugeblade og dernæst af dagbladene, ikke mindst i deres søndagssektioner. Den gensidige påvirkning er i perioden understøttet af en ny personalestrategi i ugebladsbranchen. Det bliver stadigt mere almindeligt, at ugeblade rekrutterer deres redaktører og journalister i dagbladsmiljøet, og det bliver i løbet af ganske få år lige så almindeligt, at redaktionelle medarbejdere også går den anden vej.

De iøjnefaldende tilnærmelser mellem dag- og ugeblade netop i årene efter "ungdomsoprøret" beror naturligvis ikke på et tilfældigt bladpolitisk indfald. De er en afspejling af en tidsbestemt bevægelse i samfundet - og dermed hos læserne. Vilkårene for politisk meningsdannelse ændrer karakter. Stadig nye sider af tilværelsen bliver inddraget som en del af samfundsdebatten. Skellet mellem, hvad der er offentligt og privat, udviskes. Resultatet er, at uge- og dagspressen med hver sin særlige ekspertise og sine særlige traditioner som udgangspunkt finder et mødested i en ny form for social- og familiepolitisk reportage.

12.3 Økonomi

Udgiverselskabernes økonomi er som helhed god. Ved vurderingen af de pågældende selskabers indtjening skal det imidlertid tages i betragtning, at der kan være indeholdt resultat af øvrige aktiviteter, herunder bladudgivelser i udlandet, bogudgivelser samt investeringsaktiviteter hidrørende fra ejendomme, værdipapirer og likvider. De enkelte selskabers økonomi i bladudgivelse afhænger af deres bladportefølje.

En nærmere undersøgelse ville formodentlig afdække en god økonomi i blade med store oplag, medens udgivelse af små blade er mindre lønsomt og endog kan resultere i underskud.

Indtægterne ved bladudgivelse omfatter såvel bladsalg som annoncesalg. For ugeblade udgør annoncesalget typisk 10-15% af den samlede omsætning, mens andelen kan være væsentligt større for magasinernes vedkommende, omend annonceandelen for såvel ugeblade som magasiner er betydeligt lavere end i udlandet.

Omkostningerne udgøres primært af tekniske fremstillingsomkostninger, redaktionelle omkostninger, markedsføring og distributionsomkostninger. Hertil kommer husleje samt administrations- og finansieringsomkostninger. Typisk vil det kræve omkring 100.000 eksemplarer i oplag for et ugeblad at give overskud, medens et månedsblad kræver et oplag på mellem 35.000 og 60.000 eksemplarer, alt afhængig af annoncesalgets størrelse. Oplag herudover bidrager ganske betragteligt til indtjeningen.

Det danske marked er i sammenligning med andre og større sprogområder karakteriseret ved, at der udgives relativt få blade med store oplag. Det danske sprogområdes lille størrelse indebærer, at økonomien i bladudgivelse i Danmark er ringere end i lande, hvor oplagspotentialet er større, da de redaktionelle såvel som en del af de tekniske omkostninger er uafhængige af oplag. Dette har medført, at nogle magasiner og ugeblade udgives i flere lande, hvor tilpasningen til det enkelte land alene består i oversættelse.

Ved udgivelse i flere lande af samme magasin vil dette typisk resultere i en svagere tilpasning til den danske kultur end ved rent danske udgivelser. Økonomien for et givent magasin afhænger derudover naturligvis af konkurrencesituationen.

Annoncemængden afhænger typisk af, hvor attraktivt bladets målgruppe er. Et målrettet blad med en homogen læsergruppe, et højt oplag og læsertal samt dominans i segmentet resulterer i høje annonceindtægter.

De danske ugeblade har en annoncemængde, der er væsentligt lavere end i udlandet, hvilket foruden den stærke konkurrence fra såvel dagblade som tv må tilskrives de relativt lave oplagstal som følge af det danske sprogområdes størrelse.

Fra magasinpressen er der blevet peget på, at vilkårene for udgivelse af ugeblade og magasiner i Danmark er præget af en stadig mere ulige konkurrencesituation i forhold til dagbladene. Uge- og månedsbladene har tillige oplevet en følelig nedgang i annoncemængden efterhånden som adgangen til tv-reklamering ekspanderede. Men kun den - i sammenligning med de øvrige europæiske lande - særlige danske konkurrencesituation kan forklare, at danske ugeblade har en annoncemængde, der er markant lavere end de øvrige europæiske blade. Bladene har derfor i vid udstrækning været henvist til at forringe deres egen konkurrencesituation gennem betydelige prisforhøjelser af de enkelte produkter.

Indtjeningen ved magasinudgivelse påvirkes i disse år negativt af de stigende papirpriser og øgede portoomkostninger. Portoomkostningerne er steget som følge af, at Post Danmark har anlagt en mere restriktiv praksis for besørgelsen af det, som efterhånden betragtes som et normalt magasin inkl. diverse markedsføringstillæg samt annonceindhæftninger og -indklæbninger.

Tabel 12.3.1 :Samlet omkostningsudvikling på tryk og distribution af uge- og månedsblade i Danmark 1994 (Udviklingen er anført som indextal, idet regnskabsåret 1985-86 er basis med index 100).

Trykning (lønandel)	146
Papir og farve	110
Løssalgsdistribution	195
Porto	134

Kilde: Dansk Magasin presses udgiverforening.

Omkostningerne er faktiske registreringer i relation til faktiske mængder.

Med hensyn til en uddybende drøftelse af moms- og distributionsomkostningerne henvises til kapitel 14.

12.4 Ejer- og samarbejdsstruktur

De tre største udgivere af uge- og månedsblade (excl. tegneserier) i Danmark er Aller-koncernen (omfattende Aller Press A/S, Bladforlaget af 1. Oktober 1987 A/S, Forlaget IN A/S samt G&S International A/S), Egmont-koncernen (repræsenteret ved Egmont Magasiner A/S) og Bonnierkoncernen (repræsenteret ved Bonniers Specialmagasiner A/S).

Ugeblade

I 1984 var Det Berlingske Officin (med udgivelsen af Billed-Bladet og Søndags-BT) en relativt stor aktør på ugebladsmarkedet med en andel på 23%. Egmont havde samme år en markedsandel på 30% og Aller på 46%. Kun 1% tilfaldt andre blade.

Efter Allers overtagelse af de to Berlingske blade i 1987 er markedsfordelingen i 1994: Aller 73% og Egmont 24%, Berlingske 2% (to tipsblade) og Bonniers 1% (bladet TV-Guiden, der nu er lukket).

Den større grad af koncentration på markedet med Aller som langt den største aktør, har ikke ytret sig som egentlige monopoltendenser. De enkelte blade fungerer som selvstændige resultatcentre, og konkurrencen mellem *Billed-Bladet* og *Se og Hør* og mellem *Ugebladet Søndag* og de familieugeblade, som Aller udgav i forvejen, kan ikke siges at være blevet mindre hård til trods for, at bladene nu kommer fra samme bladhus.

Magasiner

På markedet for måneds- og kvartalsvist udgivne magasiner var Bonniers i 1984 størst med en andel på 54% af et samlet oplag i denne kategori på årligt 9.179.000 eksemplarer. I 1994 var det samlede magasinoplag steget til 14.374.000 eksemplarer. Bonniers markedsandel var nu steget til 59%, Aller var repræsenteret med 16%, og 25% var repræsenteret ved andre mindre bladudgivere.

Af de store aktører på ugeblads- og magasinmarkedet er Bonniers udenlandsk (svensk-) ejet.

13 Fagbladene

Fagbladene udgør en meget forskelligartet mediegruppe. Oplag og udgivelseshyppighed svinger fra ugentlige udgivelser på flere hundrede tusinde til blade, der blot kommer fire gange om året med et oplag på under 1.000 eksemplarer. Også indhold, form, udstyr og udførelse varierer i betydeligt omfang.

I dette kapitel indskrænkes beskrivelsen af fagpressen til de ca. 600 fagblade, der er registreret i Media Scandinavia. Inden for denne gruppe skelnes mellem:

De fagblade, der er organiseret i brancheorganisationen Dansk Fagpresse. Det var i 1995 297 blade.

Blade, der er organiseret i Sammenslutningen af Arbejderbevægelsens Fagblade og Tidsskrifter (SAFT), der fungerer som samarbejdsorgan for LO's medieaktiviteter. I 1995 var det 30 blade.

De uorganiserede blade. Det var i 1995 273 blade.

Ud over disse fagblade skønnes det, at der er ca. 1300 andre fagblade.

På grund af den generelle produktudvikling, der har fundet sted blandt de trykte medier de seneste år og specielt den kraftige udvikling af fagbladenes redaktionelle og tekniske standard, er det vanskeligt at afgøre, om et blad hører hjemme i gruppen af fagblade, tidsskrifter, uge- eller månedsblade.

Det er derfor vanskeligt at give en dækkende samlet beskrivelse af denne mediegruppe og dens vilkår [9].

13.1 Oplag og læsning

Oplagsudviklingen

Tabel 13.1.1: Oversigt over fagbladenes antal og oplag, 1983-1994

År	Antal blade, registreret i Media Scandinavia	Årsoplag i mio. eksemplarer	Gnst. årsoplag i 1000
1983	478	139	309
1988/89	609	165	270
1994	609	132	216

Kilde: Preben Sepstrup, Fagbladene i Medielandskabet.

I 90'erne har antallet af blade, som det fremgår, været relativt konstant, men det dækker sandsynligvis over en betydelig udskiftning. Fagblade er relativt lette at starte og lukke, og der sker en betydelig udskiftning gennem omlægninger og navneændringer.

Fagbladenes gennemsnitlige oplag var formodentlig stigende fra begyndelsen af 50'erne til begyndelsen af 80'erne. Fra omkring 1983 startede et fald det gennemsnitlige årsoplag, der er fortsat frem til i dag.

[9] Størstedelen af dette kapitels faktuelle oplysninger stammer fra Preben Sepstrups: *Fagbladene i medielandskabet.* Medieudvalget, Kbh. 1996. For en detaljeret gennemgang af fagpressen, herunder en redegørelse for de forskellige bladtyper - og de metodiske problemer, der knytter sig til en systematisk samlet beskrivelse af fagbladene - henvises til denne udredningsrapport.

Tendensen til mindre oplag kan være udtryk for en specialisering, der svarer godt til, at mediets grundlæggende selektive træk forstærkes i en periode, hvor andre medier forsøger at tilgodese en stadig større målgruppes ønsker.

Tabel 13.1.2: Fagbladenes fordeling på udgivelseshyppighed, 1994

Udgivelses-hyppighed	Alle Fagblade 1994			
Antal numre pr. år	Antal blade		Årsoplag i 1000 ex.	
	antal	%	antal	%
4-8	248	41	18.977	14
9-12	262	43	39.228	30
13-26	73	12	26.243	20
40-52	26	4	47.206	36
Alle fagblade	609	100	131.654	100

Kilde: Preben Sepstrup, Fagbladene i medielandskabet.

Det fremgår af tabel 13.1.2, at 84% af alle fagblade (med 44% af årsoplaget) har en udgivelsesfrekvens på 12 numre eller mindre, ligeligt fordelt på "måneds- og kvartalsblade". De 26 fagblade (4%), der udkommer ugentligt eller næsten ugentligt, står for 36% af årsoplaget.

Fagbladenes fordeling på udgivelseshyppighed og oplag pr. udgave slår naturligvis igennem i forhold til årsoplaget. 65% af fagbladene må således deles om 10% af årsoplaget, mens ca. 10% af bladene (en gruppe på 56 blade) tegner sig for 65% af årsoplaget.

***Læsning af** danske fagblade*

Som tilfældet er for opgørelser af fagbladenes antal og oplag, er også læsningen af fagbladene sparsomt belyst. Den eneste *generelle* undersøgelse, hvori fagblade indgår på linje med andre medier, stammer fra en "kultur- og fritidsundersøgelse" fra 1991.[10]

Tabel 13.1.3: Andel af befolkningen i %, der har læst fagblade de seneste 7 dage

Befolkningsgrupper	%
Alle	59
Mænd	65
Kvinder	52
Selvstændige	71
Overordnet funktionær	85
Ledende funktionær	90
Øvrige funktionærer	64
Faglært arbejder	66
Ufaglært arbejder	56
7-10.klasse	51
Mellem/-realskole	66
Studentereksamen	76

Kilde: Preben Sepstrup: Fagbladene i Medielandskabet.

[10] Undersøgelsen er gennemført af Danmarks Statistik i nordisk sammenhæng. Den fulde undersøgelse er publiceret i *Kulturvanor i Norden* (1993). Den danske del er mest overskuelig tilgængelig i Danmarks Statistik m.fl. (1993). Undersøgelsen tager ikke hensyn til det metodiske problem, der er forbundet med fagbladenes uensartede udgivelseshyppighed, ligesom den ikke klart præciserer sin afgrænsning mellem fagblade og specialtidsskrifter. Det er derfor sandsynligt at en del "specialtidsskrifter" hører til kategorien af fagblade.

Tabellen viser dels, at en væsentlig del af befolkningen som helhed og specielt i visse grupper havde læst fagblade inden for den sidste uge, dels en markant sammenhæng mellem jobsituation og uddannelse og læsning af fagblade.

En undersøgelse af læsningen af Dansk Fagpresses medlemsblade fra 1994[11] viser endvidere, at 44% af læserne læser 70-100% af stoffet i bladene. 35% læser 40-60% i hvert nummer og 21% 10-30% af stoffet.

Gennemsnitligt læser læserne ca. 60% af stoffet i fagbladet. Undersøgelsen viser også, at 39% af læserne bruger mere end 60 minutter på læsning af deres fagblad. 26% anvender 30-59 minutter, 24% 10-29 minutter. 9% bruger mindre end 10 minutter til læsning af fagbladet.

Et særligt formål med undersøgelsen var at belyse fagbladslæsernes opfattelse af bladenes informationsværdi og troværdighed. 62% af læserne mente, at de blev "bedre orienteret af fagbladet om dets specielle emneområder end gennem andre trykte medier". M.h.t troværdighed vurderedes fagbladene højere end andre medier.

Der er en betydelig usikkerhed knyttet til, hvor mange læsere fagbladene har[12]. Det samlede antal læsere er beregnet med udgangspunkt i de tidligere omtalte tre grupper af fagblade.

[11] Udført af I & A Markedsanalyse A/S med Rubicon Business to Business I/S som konsulent.

[12] Der er tilsyneladende ingen sammenhæng mellem fagbladenes læsertal, antal læsere pr. eksemplar, udgivelseshyppighed, oplag pr. eksemplar eller årsoplag. En beregning af antallet af læsere pr. eksemplar i hver af de tre grupper er derfor det mest sikre udgangspunkt. Beregningen af læsertallet må nødvendigvis ske for årsoplaget for at bringe læsertallene for de forskellige blade på fælles fod. De 3,7 læsere pr. eksemplar for Dansk Fagpresse-bladene virker umiddelbart højt, men er i overensstemmelse med andre beregninger. Læsertallene er bruttotal. Antallet af læsere for SAFT-bladene er tidligere beregnet med rimelig nøjagtighed. Der er intet grundlag for at vurdere antallet af læsere pr. eksemplar i restgruppen. Det anvendte antal læsere er et pragmatisk skøn i form af gennemsnittet for de to øvrige grupper.

Tabel 13.1.4: Estimeret antal fagbladslæsere på årsbasis

Bladgruppe	Årsoplag i mio.	Antal læsere pr. blad	Mio. læsere på årsbasis	Andel af læsere på årsbasis - %
Dansk Fagpresse	62 (47%)	3,7	229	69
SAFT-bladene	41 (31%)	0,9	64	19
Restgruppen	28 (21%)	2,3	37	11
Alle fagblade	131 (100%)	2,5	330	99

Kilde: Preben Sepstrup, Fagbladene i medielandskabet.

Det er bemærkelsesværdigt, at antallet af læsere pr. fagblad har en stor spredning. SAFT-bladene tilsammen har - ganske ukarakteristisk for de trykte medier - mindre end én læser pr. eksemplar, medens der i gruppen af DF-blade er fundet blade med op til otte læsere pr. eksemplar.

13.2 Produktion og produkt

Den tekniske udvikling

Ny teknik har gjort det nemmere for foreninger og interessegrupper at fremstille blade af relativ høj grafisk standard, og dette er naturligt nok blevet udnyttet af det store antal foreninger i foreningslandet Danmark.

Udviklingen i det redaktionelle indhold

Fagbladenes indhold er i sagens natur er meget forskelligartet. Som hovedregel har fagbladene med de store oplag de mest brede redaktio-

nelle koncepter, mens blade med små oplag som hovedregel har et "smalt" indhold. De indholdsmæssigt bredt orienterede blade findes først og fremmest i den gruppe blade, der udgives af organisationer.

Inden for disse blade har der været en tendens til, at bredden i det redaktionelle koncept stiger i takt med oplagets størrelse - jo flere læsere, bladene har, jo mere forskelligartede er læserne, og jo mere forskelligt stof er nødvendigt for at tilfredsstille læsernes behov.

Det er gået en række af de store fagblade som andre trykte medier, at de bliver så store, at de begynder at få problemer med at tilfredsstille mere specifikke behov hos læserne. En reaktion på dette har været at supplere hovedudgivelsen med mere specialiserede blade.

De brede blade skrives og redigeres som oftest af journalister og "efter almindelige journalistiske principper". Derimod synes det at gælde, at jo smallere bladenes målgruppe er, jo større er tilbøjeligheden til, at bladene skrives og redigeres af specialister, der normalt har samme uddannelse som læserne.

13.3 Økonomi

Det er svært at beskrive fagbladenes økonomi ud fra en traditionel virksomhedsøkonomisk tilgang, fordi bladvirksomheden som oftest er tæt forbundet med en anden primær aktivitet.

Hovedparten af fagbladene drives således ikke på markedsvilkår, og deres økonomi er ofte tæt forbundet med udgiverens. Da mange organisationer og foreninger desuden ikke har tradition for offentlig regnskabsaflæggelse, kan det være umuligt eller meget vanskeligt at isolere fagbladenes økonomi, herunder at afdække om de drives med over- eller underskud.

Knap 20% af de fagblade, der er tilknyttet Dansk Fagpresse, er forlagsudgivne (de står for knap 1/3 af DF-årsoplaget). De udgives af ca. 35 virksomheder, hvoraf næsten alle er enten anpartsejede eller aktieselskaber. I gruppen af SAFT-blade findes kun forenings- og organisationsblade.

Selvom de forretningsudgivne blade drives på markedsmæssige vilkår, betyder det ikke, at de kun sælges i løssalg og abonnement. Nogle blade har aftaler med foreninger om distribution af bladet til medlemmerne. Andre distribueres af hensyn til annoncesalget gratis til udvalgte målgrupper. For hovedparten af disse blade er annoncesalget den primære indtægtskilde.

For de resterende blade gælder, at de i væsentlighed finansieres indirekte gennem foreningskontingenter og/eller tilskud fra deres udgivere og annonceindtægter samt - i betydeligt mindre omfang - gennem abonnementer og kun ubetydeligt gennem løssalg.

Fagbladenes største enkeltomkostning er den tekniske produktion, der med få undtagelser foregår "uden for huset" (i modsætning til mange aviser, ugeblade, distriktsblade og magasiner).

Den næststørste omkostning er distributionen af fagbladene gennem Post Danmark. Reguleringen af posttakster og subventioneringen af disse er et væsentligt fælles anliggende for alle fagblade - og et område, hvor SAFT og Dansk Fagpresse samarbejder.

Der findes ingen tilgængelige oplysninger om fagbladenes personaleudgifter, der for mange blade ikke kan skilles fra udgiverorganisationens. Fagbladene er konjunkturfølsomme i forhold til de områder, de er orienteret imod. Generelt er deres økonomi fleksibel; de kan hurtigt indskrænke eller udvide. De mindst konjunkturfølsomme er naturligvis de blade, der i størst udtrækning finansieres gennem kontingenter til deres udgivere.

Annonceøkonomien

Fagbladenes reklameomsætning følger i store træk udviklingen i den samlede reklameomsætning med en svagt faldende tendens i forhold til et - i forhold til 1983-niveauet - stigende antal blade. Antallet af blade har dog har været forholdsvis konstant i 90'erne.

Tabel 13.3.1: Fagbladenes reklameomsætning 1983 - 1994

År	Reklameomsæt. mio. kr. i årets priser	Andel af samlet reklameomsætning - %
1994	810	5
1993	780	5
1992	810	5
1991	685	6
1990	825	7
1988	756	7
1983	477	7

Kilde: Preben Sepstrup: Fagbladene i medielandskabet, p. 68.

Fagbladenes 5%-andel af den samlede reklameomsætning i 1994 var på niveau med "årlige publikationer" med 6% og "tv" med 8%. Aviserne havde til sammenligning en andel på 18%, distriktsbladene på 10% og ugebladene på 2% af reklameomsætningen.

13.4 Ejer- og samarbejdsstruktur

Hvis gruppen af "store fagblade" defineres som blade med et oplag pr. nummer på mindst 100.000 og/eller en udgivelseshyppighed på 40-52, afgrænses gruppen til 37 af de godt 600 fagblade. Disse blade har godt 50% af fagbladenes samlede årsoplag.

Det er muligt at identificere disse blades udgiverorganisationer i grove træk:

Fagforeningerne udgiver 11 blade (heraf syv med tilknytning til LO) med 14% af de store fagblades årsoplag.

12 kommercielt, forlagsudgivne blade med 38 % af de store blades årsoplag. Disse blade henvender sig typisk til de store erhverv.

14 foreningsblade med 48% af de store blades årsoplag.

Blandt udgiverne af de "store fagblade" er der fire branche- og erhvervsorganisationer, fire interesseorganisationer, tre faglige organisationer og én offentlig udgiver.

Det er, som det fremgår, ikke de mange små organisationer og foreningers blade, der indgår i gruppen af store blade.

Fagbladsudgivelse uden for organisationer/foreningers kreds sker typisk i selskabsform. Spredningen i disse medievirksomheders størrelse er betydelig fra ganske små foretagender til fagbladsforlag med adskillige bladtitler og en betydelig millionomsætning. Største danske forlag af denne type var i 1995 Teknisk Forlag A/S, som udgav 15 blade, og havde en omsætning på 50 mio. kr. for de 15 blade i 1995.

Teknisk Forlag A/S er tillige et af de få danske forlag, som i de senere år har opkøbt et større antal fagblade for at fortsætte udgivelsen af dem. Desuden er der på fagbladsområdet gennemført nogle bladfusioner, f.eks inden for finanssektoren, i forbindelse med organisationssammenslutninger eller ved forretningsmæssig overtagelse. Der sker i moderat omfang løbende ændringer i form af nedlæggelse eller nyskabelse af fagblade.

Der foregår ikke i særlig grad samarbejde mellem fagbladsvirksomheder. Enten arbejder virksomhederne i vidt forskellige, redaktionelle emneområder og meget uens annoncemarkeder, eller virksomhederne er i stærk indbyrdes konkurrence indenfor samme eller beslægtede emneområder.

Ligeledes foregår der ikke et nævneværdigt samarbejde på virksomhedsplan mellem fagblade og andre medietyper.

Der er fra fagpressens side - som tilfældet er for de øvrige trykte medier - blevet peget på en række problemer af økonomisk-lovgivningsmæssig karakter. Disse behandles og diskuteres i kapitel 14.

14 Mediepolitiske vurderinger og anbefalinger

14.1 Moms

14.1.1 Baggrund

Momsfritagelse på salg af aviser har sin oprindelse i forbindelse med indførelse af omsætningsafgiften i 1962 (den såkaldte oms), hvor dagbladene blev fritaget for afgift på papirindkøb. Ved indførelse af moms i 1967 blev der opnået enighed om at fritage aviserne for afgift på bladsalget. Dagbladenes reklameomsætning blev dog afgiftspligtig. Begrundelsen for fritagelsen for afgift var dels, at dagspressen var i økonomiske vanskeligheder, dels at man ønskede at undgå beskatning af "det frie ord".

Begrebet *aviser* blev ikke defineret nærmere i momsloven, ud over at det krævedes, at der udgives mindst ét nummer pr. uge. Det blev overladt til administrativ afgørelse nærmere at bestemme begrebet avis. Man bibeholdt her fortolkningen i oms-loven af 1962, hvor en avis defineres som en publikation, der har dagbladskarakter og udkommer mindst én gang ugentligt. Momsnævnet, som administrerer ordningen, lagde flg. kriterier til grund for sine afgørelser:

om publikationen primært læses på grund af sit indhold af aktuelt nyhedsstof,

om den henvender sig til en videre (almen) kreds af læsere, og

om den behandler et bredt emneområde.

Bestemmelserne ændredes i 1981, hvorefter kriteriet "mindst ét nummer ugentligt" blev udvidet til " mindst ét nummer månedligt." Bag-

grunden var et lovforslag fremsat af SF, som ønskede at lette starten for nye aviser, der etableres som månedsblad med sigte på senere at kunne udkomme på ugebasis.

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

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

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

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

Momsnævnets afgørelser i enkeltsager har ved flere lejligheder givet anledning til kritik i branchen. I den forbindelse har det været anført, at kriterierne ikke er præcise nok og derfor kan medføre vilkårligheder. Momsnævnet er udpeget af Skatteministeriet, og der findes ingen ankemuligheder over nævnets afgørelser.

Distriktsblade

I forbindelse med momslovens gennemførelse blev også distriktsblade omfattet af momsfritagelsen, hvis de udkommer med mindst ét nummer ugentligt og er bestemt for en lokal læserkreds. Momsnævnet har senere strammet bestemmelserne lidt, således at kun salget af distriktsblade med mindst 15% redaktionelt stof er fritaget for moms.

Abonnementskunderne udgør en forholdsvis beskeden del i forhold til bladenes samlede oplag og består væsentligst af borgere, som midlertidigt eller permanent er fraflyttet området eller af andre grunde er interesseret i at følge udviklingen i det pågældende lokalområde.

Momsnævnet har dog den 15. marts 1996 meddelt, at man har besluttet at ophæve denne praksis, således at distriktsbladene pr. 1. juli 1996 er momspligtige af deres bladsalg. Afgørelsen er begrundet i, at bladene normalt ikke sælges, men omdeles gratis.

Magasiner og ugeblade

Salget af magasiner og ugeblade er generelt ikke fritaget for moms. Dette gælder såvel underholdnings- og familieprægede ugeblade som mere nyheds- og aktualitetsprægede magasiner. Derimod er udenlandske tidsskrifter som f.eks. Time og Der Spiegel undtaget fra moms, såfremt der er tale om postomdelt abonnement.

Fagblade

I henhold til *oms-loven* var faglige tidsskrifter fritaget fra oms i lighed med aviserne. Denne bestemmelse findes ikke i moms-loven. Derimod har Skatteministeriet i henhold til den generelle dispensationsbestemmelse i momsloven ved bekendtgørelse (nr. 307 af 26 maj 1978) bestemt, at "foreninger er fritaget for at svare afgift af udgivelsen af foreningsblade, fagblade ol., når de ikke indeholder annoncer og afsættes til en pris, der ikke overstiger omkostningerne ved fremstillingen."

14.1.2 Internationale forhold

Tabel 14.1.2.1: Momssatser på salg af dagblade, bøger og magasiner/ugeblade/tidsskrifter i Europa

Land	Dagblade	Bøger	Magasiner, ugeblade og-tids-skrifter.	Standard-sats.
Belgien	0,0	6,0	0,0	21,0
Danmark	0,0	25,0	25,0	25,0
Finland	0,0 (22)*	12,0	0 (22)*	22,0
Frankrig	2,1	5,5	2,1	20,6
Grækenland	4,0	8,0	4,0	18,0
Holland	6,0	6,0	6,0	17,5
Irland	12,5	0,0	12,5	21,0
Italien	4,0	4,0	4,0	19,0
Luxemborg	3,0	3,0	3,0	15,0
Norge	0,0	0,0	22,0*	22,0
Portogal	5,0	5,0	5,0	17,0
Spanien	4,0	4,0	4,0	16,0
Storbritannien	0,0	0,0	0,0	17,5
Sverige	6,0	25,0	25,0	25,0
Tyskland	7,0	7,0	7,0	15,0
Østrig	10,0	10,0	10,0	20,0

Kilde: Skatteministeriet

* I Finland er løssalg af aviser og blade belagt med fuld moms

** I Norge er blade med mere end 80% af oplaget i abonnement fritaget fra moms

Branchestøtten til dagspressen i form af O-moms eller en reduceret momssats på bladsalgsindtægter er en sædvanlig støtteform i de øvrige europæiske lande. I omstående tabei 14.1.2.1 fremgår momssatserne for salg af dagblade, bøger, magasiner, ugeblade og tidsskrifter samt standardmomssatserne i EU-landene og Norge. Det fremgår således, at ingen af disse lande opkræver fuld moms af dagbladssalget.

Momssatsen for dagblade er fortsat nul i fem af disse lande (incl. Danmark). I Finland er det dog kun abonnementssalget af dagblade og tidsskrifter, som er fritaget fra moms, mens løssalget er belagt med fuld moms (22%). I de fleste af landene i tabellen (undtagen Danmark og Sverige) gælder særlige lave momssatser også for andre trykte medier og bøger. I Sverige, der i lighed med Danmark havde en momssats på nul udelukkende for dagspressen, indførtes en momssats på 6% af bladsalget i 1996. Ændringen blev bl.a. begrundet i, at man ønskede større konkurrenceneutralitet mellem magasinpressen og dagspressen. Dette forhold havde det svenske Konkurrensverket tidligere (1994) påtalt.

I visse europæiske lande findes der desuden andre gunstige beskatningsregler for dagspressen. I Frankrig er nyhedsbureautjenester, trykning mv. belagt med en reduceret momssats. I Belgien, Grækenland, Italien og Portugal gælder fordelagtige skatteregler for papirindkøb. I flere lande, bl.a. Frankrig, Holland og Grækenland gælder gunstige skatteregler for avisvirksomhedernes investeringer. I Italien og Frankrig er aviserne fritaget fra reklameskat, som opkræves for visse andre mediers vedkommende. I Frankrig er aviser, trykkerier, distributionsorganisationer og nyhedsbureauer desuden fritaget for virksomhedsskat.

Inden for EU arbejdes der med at harmonisere momssatserne i de enkelte medlemslande. Det gældende momsdirektiv indebærer, at standardmomssatsen skal være på mindst 15% i medlemslandene. Efter direktivet kan medlemslandene fastsætte indtil to reducerede momssatser for særlige varer og tjenesteydelser. Herunder hører bl.a. dagspressen. I en overgangsperiode kan medlemslandene bibeholde O-satser,

som var i kraft 1991. Det er usikkert, hvornår der vil foreligge et udspil til en såkaldt endelig momsordning. En sådan ordning vil i givet fald medføre en væsentlig afgiftsharmonisering mellem landene, og beslutningen samt gennemførelsen heraf må derfor forventes at ligge et godt stykke ude i fremtiden. I forbindelse med momsdirektivet fremlagde Kommissionen ved udgangen af 1994 en rapport bl.a. om 0-momssatserne, og Kommissionen fandt, at der ikke for nærværende var behov for ændringer. Det vil sige, at man ikke havde kunnet konstatere væsentlige konkurrencefordrejninger som følge af O-satsen.

14.1.3 Mediekommisionens overvejelser angående O-moms

I forbindelse med Mediekommissionens betænkning om de trykte medier i 1983 var kommissionens medlemmer enige om, at O-momsen burde bibeholdes, hvad enten den betragtedes som indirekte tilskud til dagspressen eller som en støtte til dagbladslæserne. Mediekommissionen begrundede desuden sin anbefalig med, at værdien af O-momsen var så stor (ca. 300 mio. kr. på daværende tidspunkt), at en ophævelse af ordningen ville få katastrofale konsekvenser for dagspressen.

14.1.4 Anbefalinger

a. Medieudvalget anbefaler, at den nuværende O-moms på dagspressens bladsalg bevares.

b. Medieudvalget anbefaler, at der i forbindelse med en kommende momsharmomisering i EU etableres en fælles laveste momssats for alle andre medier, trykte såvel som elektroniske.

c. Medieudvalget anbefaler, at Momsnævnet forpligtes til at søge sagkyndig bistand, inden det træffer afgørelser om fortolkningen af reglerne om 0-moms for trykte medier. Derudover bør der åbnes adgang for, at nævnets afgørelser kan ankes til højere instans.

d. 1. Et flertal kan ikke anbefale, at visse udvalgte tidsskrifter efter ansøgning kan fritages for momsbetaling.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Trine Sick.

d.2. Et mindretal anbefaler, at alment tilgængelige tidsskrifter og ugeblade, som løbende bidrager væsentligt til information og debat om aktuelle kultur- og samfundsspørgsmål, af Momsnævnet efter ansøgning kan fritages for momsbetaling. Ansøgningen skal godtgøre, at tidsskriftet og dets udgiverselskab er non-profit-seeking (uden udbetaling af udbytte) og ikke har anden hovedopgave end tidsskriftets udgivelse med dertil evt. hørende anden oplysningsvirksomhed. Ansøgningen forelægges, når den indkommer og evt. siden søges forlænget efter tre års forløb, til anbefaling fra ét eller flere af Statens Forskningsråd.
Anbefales af: Gunhild Agger, Peter Harms Larsen, Poul Erik Magnussen, Frands Mortensen, Ole Prehn og Niels Thomsen.

Ad a.

Medieudvalget anbefaler, at den nuværende O-moms på dagspressens bladsalg bevares.

Dagspressens samlede bladsalgsindtægter udgjorde i 1994 knap 3,5 mia. kr., og dermed er værdien af momsfritagelsen på nuværende tidspunkt i størrelsesordenen 870 mio. kr. årligt, hvilket altså svarer til det indirekte tilskud, som staten yder til dagspressen.

Meget tyder på, at prisfølsomheden med hensyn til dagbladssalget er ganske stor, og at selv mindre prisstigninger ville medføre betydelig oplagstilbagegang for visse dele af pressen. At dømme efter erfaringerne fra de seneste 10 år har denne følsomhed været særlig stor for løssalgsavisernes vedkommende, men der er grund til at antage, at prisstigninger som følge af en afVikling af momsen også ville have store konsekvenser for de lokale dagblades oplag.

På baggrund af de økonomiske analyser af dagbladsbranchen, som Medieudvalget har fået udarbejdet, må man konstatere, at den økonomiske situation specielt for mange af de mindre dagblade er så skrøbelig, at selv mindre ændringer i negativ retning ville få katastrofale følger for den del af branchen og formentlig føre til en situation, hvor kun 5-6 af de store bladhuse ville kunne overleve og tilpasse sig de nye vilkår.

Der er derfor næppe tvivl om, at en ophævelse af O-momsen også i dag ville få meget negative følger for dagbladsstrukturen i Danmark, selv om der er tale om en generelt virkende ordning, som forholdsmæssigt kan siges at komme de store udgivere mest til gode.

For Medieudvalget er det desuden vigtigt at fremhæve, at prisstigninger, der næppe ville kunne undgås, hvis dagbladssalget pålagdes fuld moms, ville føre til et generelt fald i avissalget og avislæsningen.

Det kan diskuteres, hvilke aviser eller avisgrupper, der ville være mest udsatte i denne sammenhæng, men der er næppe tvivl om, at prisstigninger har størst virkning på den del af befolkningen, der har den laveste indkomst og det laveste uddannelsesniveau.

Ad b.

Medieudvalget anbefaler, at der i forbindelse med en kommende momsharmomisering i EU etableres en fælles laveste momssats for alle andre medier, trykte såvel som elektroniske.

Fra de øvrige mediers side har man argumenteret kraftigt imod den forskelsbehandling, som man ser sig udsat for i og med, at alle andre medier end dagspressen er pålagt fuld moms på salget.

Det er også ganske klart, at dagspressens indhold, gennem opdeling i sektioner og mere af det såkaldte livsstilsstof, har bevæget sig ind på magasinpressens område. Dele af magasinpressen og fagpressen har på den anden side fået større betydning som opinionsmedier bl.a. ved, at de har fået større aktualitetspræg og indholdsmæssigt har ændret sig i retning af, at flere sociale forhold og samfundsspørgsmål tages op til behandling. Det er ligeledes klart, at de elektroniske medier får en stadig mere central rolle som formidlere af nyheder, opinioner, samfundsdebat og kultur.

Medieudvalgets principielle holdning er i den sammenhæng, at alle danske medier, fordi de på hver sin måde er en del af den demokratiske debat og bidrager til den kulturelle og sociale udveksling i samfundet, såvidt muligt bør stilles lige gunstigt. Medieudvalget mener således, at det bør undgås at beskatte, hvad man højtideligt kalder *det frie ord.*

I forhold til EU-lovgivningen er det ikke muligt at omfatte nye varegrupper af en 0-momssats. Derimod lægges der op til, at der på længere sigt skabes en harmoniserering mellem de enkelte medlemslandes momssatser, således at der etableres 2 eller 3 differentierede momsintervaller inden for hvilke, de enkelte landes momssatser skal tilpasses. I Danmark har der hidtil været stor politisk enighed om kun at operere med en enkelt momssats. Som det fremgår af tabel 14.1.2.1, er Danmark efterhånden det eneste EU-land med en enhedsmomssats, og på lidt længere sigt kan man derfor forvente, at Danmark må tilpasse sig de øvrige landes momsmønster. Medieudvalget henstiller, at man i den situation udnytter muligheden for at etablere en fælles lav momssats for alle øvrige medier, og at man bibeholder den gældende 0-momssats for dagspressens vedkommende.

Ad c.

Medieudvalget anbefaler, at Momsnævnet forpligtes til at søge sagkyndig bistand, inden det træffer afgørelser om fortolkningen af reglerne for 0-moms for trykte medier. Derudover bør der åbnes adgang for, at nævnets afgørelser kan ankes til højere instans.

De kriterier, der ligger til grund for Momsnævnets afgørelser, indebærer, at der må foretages vurderinger, som nødvendigvis kræver brancheindsigt. I en række tilfælde har Momsnævnet truffet afgørelser, der forekommer inkonsekvente og byggende på mangelfuldt kendskab til de trykte medier. Et eksempel i så henseende er Momsnævnets afgørelse om, at distriktsbladenes bladsalg fra 1. juli 1996 skal belægges med moms. Økonomisk er denne afgørelse af mindre betydning, men principielt forekommer den at være inkonsekvent og diskriminerende over for distriktspressen. Medieudvalget henstiller, at afgørelsen ophæves.

Ad d.1.

Et flertal kan ikke anbefale, at visse udvalgte tidsskrifter efter ansøgning kan fritages for momsbetaling.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Trine Sick.

Flertallet kan ikke anbefale, at visse udvalgte tidsskrifter efter ansøgning kan fritages for momsbetaling, hvis noget sådant gennemføres som en isoleret foranstaltning uden sammenhæng med den overordnede anbefaling af, at der i forbindelse med en kommende momsharmonisering i EU etableres en fælles laveste momssats for alle medier, der ikke i dag nyder godt af O-moms.

Selv om flertallet deler opfattelsen, at tidsskriftspressen har en samfundsmæssig betydning, der rækker langt ud over dens oplagstal, finder det samtidig, at forslaget kan føre til en ny forskelsbehandling, da et tidsskrifts betydning ikke nødvendigvis er afhængig af, om det udgives af et non-profit udgiverselskab eller et forlag, der tjener penge på andre udgivelser.

Endvidere finder flertallet det betænkeligt, at Momsnævnet i endnu højere grad end hidtil anmodes om at anlægge subjektive skøn over karakteren af indholdet i trykte medier.

Ad d.2.

Et mindretal anbefaler, at alment tilgængelige tidsskrifter og ugeblade, som løbende bidrager væsentligt til information og debat om aktuelle kultur- og samfundsspørgsmål, af Momsnævnet efter ansøgning kan fritages for momsbetaling. Ansøgningen skal godtgøre, at tidsskriftet og dets udgiverselskab er non-profit-seeking (uden udbetaling af ud-

bytte) og ikke har anden hovedopgave end tidsskriftets udgivelse med dertil evt. hørende anden oplysningsvirksomhed. Ansøgningen forelægges, når den indkommer og evt. siden søges forlænget efter tre års forløb, til anbefaling fra ét eller flere af Statens Forskningsråd. *Anbefales af: Gunhild Agger, Peter Harms Larsen, Poul Erik Magnussen, Frands Mortensen, Ole Prehn og Niels Thomsen.*

Eksistensen af en kvalificeret og flerstemmig presse er en væsentlig forudsætning for opretholdelse og udvikling af et sundt demokratisk styre og samfundsliv. Det kan derfor være en statsopgave at støtte opretholdelsen af bredde og kvalitet i pressen, hvis det kan ske uden at bringe dele af pressen i afhængighed af det politiske system.

Det område, hvor en sådan hjælp i dag bedst kan ydes uden at skabe hverken konkurrenceforvridning eller politisk afhængighed, er de tidsskrifter og ugeblade, der fortrinsvis formidler information og debat om samfunds- og kulturspørgsmål - uden hverken at fungere som medlemsblad for erhvervs- og interesseorganisationer eller som del af en normal forlagsvirksomhed. Der ydes i forvejen fra statens side, bl.a. gennem Kulturministeriets tidsskriftsstøtte og Forskningsrådene, en økonomisk hjælp til flere sådanne blade. Men deres muligheder for at eksistere og højne den redaktionelle kvalitet er typisk ganske beskedne: Det danske sprogområde er lille, stedvis er der et føleligt konkurrencepres fra akademiske fagblade, og de veludviklede, men nu ganske massebevidste offentlige biblioteker er i dag en ret problematisk faktor for tidsskriftpressen.

Disse tidsskrifters annonceindtægter er typisk minimale, og deres eksistens beror i dag overvejende på ulønnet arbejdskraft. Desto vigtigere er det, at staten i sin skatte- og afgiftspolitik ikke bremser udviklingen af uafhængige periodiske blade og tidsskrifter. De dækker samme typer af generel samfundsmæssig information og debat som dagbladene, der som bekendt har været oms- og momsfritaget gennem 34 år, fordi de forventes at løse en sådan opgave. Tidsskrifter af denne type når

et meget begrænset publikum sammenlignet med dagspressen. Men foruden direkte kontakt med en stor del af den særligt aktive opinion når den indirekte en langt videre kreds, fordi oplysninger og argumentation spredes videre ud gennem aviser og radio.

Hvor det er muligt for en sagligt kompetent og uafhængigt arbejdende instans som Statens Forskningsråd at identificere publikationer, som falder inden for den her nævnte kategori, forekommer det fuldt berettiget at indrømme dem samme momslettelse, som i dag tilstås frokostaviser og jazz-festivaler. En afgiftslettelse på dette felt vil allerhøjst omfatte et halvt hundrede blade, så det samlede årlige eksemplartal vil næppe overstige en halv million kroner - beløbsrammen højst 5 millioner kr. - omkring en halv procent af den afgiftslettelse, som i dag tilfalder dagspressen.

14.2 Porto og distributionsstøtte

14.2.1 Baggrund

Tilskud til postbesørgelse af aviser har eksisteret siden 1723, hvor der indførtes et privilegiesystem, der bl.a. omfattede avisbesørgelsen. I sammenhæng med indførelsen af pressefriheden i 1848 gennemførtes en ny ensartet avisporto, som lå betydeligt lavere end tryksagsportoen. Med grundloven i 1849 blev posttaksterne et anliggende for Rigsdagen, som besluttede at forlænge gældende praksis mht. forsendelse af blade under økonomisk fordelagtige vilkår.

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

Dagspresseudvalget anbefalede i sin betænkning "Dagspressen og Samfundet" i 1969[13] en fastholdelse af de moderate posttakster for dagbladene. I begrundelserne for anbefalingen anføres dagbladenes økonomisk tyngende distributionsvilkår, omfattende daglig omdeling af den enkelte avis til spredte modtagere. Endvidere henvises til, at såvel de mindre landsblade som de mindre provinsblade er postabonnerede, og at ca. 1/3 af postreduktionen tilfalder dagblade i betydelige økonomiske vanskeligheder, hvorved denne generelle ordning har en "selektiv hældning til gunst for blade, som netop kan have økonomisk behov herfor."

[13] Dagspressen og samfundet, Betænkning nr 536, 1969 afgivet af et uvildigt udvalg nedsat af regeringen i 1967.

Dagspressens distributionsforhold var genstand for et særligt udvalgsarbejde i slutningen af 1970'erne[14].

Udvalget afgav betænkningen *Dagspressens Distributionsforhold* i 1980. Udvalget konkluderede, at distributionsomkostningerne beslaglægger en stigende del af indtægterne ved bladsalget specielt for abonnementsaviserne på en måde, som på længere sigt vil kunne true abonnementssystemet, der anses for at være fundament for et stabilt bladsalg.

Udvalgets analyser viser endvidere, at den indirekte støtte via de moderate portotakster fortrinsvis til falder abonnementseksemplarer, der distribueres til spredte abonnnenter over større afstande. (I tæt bebyggede områder med mange abonnenter anvendes i højere grad buddistribution).

Udvalget anså det derfor for sandsynligt, at en række dagblade, specielt de små landsdækkende dagblade, ville få svært ved at overleve, hvis avisportoen blev hævet. På den baggrund foreslog udvalgets flertal, at den eksisterende ordning med moderate posttakster blev opretholdt uændret. Postvæsenets repræsentanter i udvalget foreslog derimod, at underskuddet påbegyndtes fjernet gennem en forhøjelse af bladportoen.

Et mindretal i udvalget anbefalede, at der blev ydet et offentligt tilskud som kompensation for stigende distributionsomkostninger, da problemet efter disse medlemmers samt en række mindre landsdækkende dagblades mening ikke kunne løses alene via postvæsenet og posttaksterne.

[14] Dagspressens Distributionsforhold. Betænkning nr 911, 1980. Udvalget nedsattes under Statsministeriet i 1977.

Mediekommissionen[15] tilsluttede sig konklusionen i betænkningen om Dagspressens Distributionsforhold angående virkningen af de stigende distributionsomkostninger, og et flertal i Mediekommissionen anbefalede derfor, at det indirekte tilskud gennem de moderate posttakster blev opretholdt.

Mediekommissionens flertal anbefalede videre en kompensation for de stigende omkostninger i form af et tilskud pr. personligt abonnement for den del af oplaget, som har lange distributionsveje (ud over de tre nærmeste bladkredse).

Sidstnævnte forslag fra Mediekommisionen er ikke fulgt op, mens den moderate portopolitik fortsat følges. Siden 1979 har takstudviklingen for blade fulgt den normale takstudvikling men på et lavere niveau. Posttaksterne skal dog efter ændring af postloven i 1984 ikke længere vedtages ved lov, men fastsægges af Trafikministeriet efter godkendelse i Folketingets finansudvalg.

I de senere år fra 1991 har takstudviklingen for breve og dagblade, magasiner og tidsskrifter været nogenlunde parallel, dog med en tendens til en højere stigningstakt for aviser og blade i forhold til brevforsendelser.

14.2.2 Internationalt

I de fleste europæiske lande findes reducerede posttakster for dagblade og andre blade og tidsskrifter.

Ordningerne varierer en hel del, men er for oversigtens skyld samlet i nedenstående tabel. I de få lande, hvor den indirekte støtte gennem reducerede portotakster ikke forekommer, findes der ofte andre former for statslig distributionsstøtte.

[15] Betænkning om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse, Betænkning 972, 1983

Distributionsstøtten i Finland indførtes i 1971 sammen med andre pressestøtteordninger; den gives til samdistribution af aviser og fordeles via en fælles distributionsorganisation, hvor også postvæsenet indgår.

I Holland indførtes i 1981 en *kompensationsregulering* for dagblade, som på grund af et lille oplag og en stor geografisk spredning befinder sig i en svag markedspoition.

I Norge indførtes støtte til samdistribution i 1978, men fra 1990 gives denne støtte kun til aviser, som også får produktionsstøtte, og betales kun for den del af oplaget, som fordeles pr. post.

I Sverige indførtes støtte til samdistribution i 1969. Ordningen har ført til samordnet udbringning af aviser over hele landet. Postvæsenet og fire distributionsselskaber indgår i samdistributionen.

Tabel 14.2.2.1: Porto- og distributionsstøtte i EU-landene og Norge

Land	Reduceret portotakst	Distributionsstøtte
Belgien	ja	
Danmark	ja	
Finland	0	ja
Frankrig	ja	
Grækenland	50%	
Holland	0	ja
Irland	0	
Italien	0	
Luxemburg	-	
Norge	0	ja
Portugal	100%	
Spanien	ja	
Storbritannien	0	
Sverige	0	ja
Tyskland	ja	
Østrig	50-60%	

Kilder: FIEJ: World Press trends 1994 og "Vårt Dagliga Blad", Betänkande av Pressutredningen -94, Stockholm 1995

14.2.3 Bladportotakster og omkostninger for andre distributionsformer

Tilskudsberettigede blade er dagblade, uge- og månedsblade, fagblade, foreningsblade ol. samt tidsskrifter, som opfylder bestemte krav, der er fastsat i en bekendtgørelse fra Trafikministeriet. Posttilsynet træffer afgørelse om, hvorvidt et blad kommer ind under tilskudsordningen.

Grundprincipperne er :

at der er tale om regelmæssig udgivelse,

at bladene ikke overvejende er reklameblade (50% reklamer regnes som grænsen),

at oplaget er større end 200 eks. pr. udsendelse,

at modtageren betaler for bladet gennem abonnement, foreningskontingent el.lign.

Som dagblade, der befordres til særlig lav takst, regnes blade, som udkommer mindst fem på hinanden følgende hverdage pr. uge.

Som uge- og månedsblade og tidsskrifter defineres blade, som udkommer mindre end fem gange pr. uge, men mere end tre gange pr. kalenderår.

Distributionsomkostninger for dagbladene

Portotaksterne er sammensat af en stykporto samt en vægtporto. Den samlede daglige avismængde, som distribueres via Post Danmark, er på ca. 351.000 stk. eller ca. 109 mio. stk. pr. år. Avismængden rummer meget store variationer i vægtstørrelse for de enkelte aviser. Den gennemsnitlige vægt for postdistribuerede aviser er 184 g, og den gennemsnitlige pris pr. dagblad er 0,60 kr. Variationen kan illustreres ved flg. tabel:

Tabel 14.2.3.1: Priseksempler på bladporto for dagblade, marts 1996

Udgivelser pr. år	Oplag i mio. eks.	Vægt i gns.	Bladporto pr. år	Porto pr. stk.
312 (alle hverdage)	38,245	317 g	1.157.447 kr (stykporto) + 10.023.846 kr (vægtporto) = 11.181.293 kr	0,94 kr
312	15,468	70 g	1.363.350 kr	0,28 kr
252	0,252	45 g	14.606 kr	0,23 kr

Kilde: Budgetanalyse om bladtilskuddet, Finansministeriet & Trafikministeriet, marts 1996.

Det fremgår, at der på grund af den reducerede portotakst er tale om en billig distributionsform. Specielt de små landsdækkende dagblade, som også befinder sig i de lave vægtklasser, har prismæssig fordel af denne ordning.

Til sammenligning koster omdelingen af en hverdagsavis hos Bladkompagniet 2,80 kr. Bladkompagniets levering sker dog før kl. 6.30 om morgenen, hvorimod Post Danmark udbringer post indtil kl. 13.00. Der er således for dagbladene på den ene side tale om en billigere distributionsform i forhold til bududbringning, men der er på den anden side også tale om en væsentlig ringere service overfor abonnenterne. Efter at postvæsenet overgik til kun én daglig postudbringning, er der sket en væsentlig serviceforringelse set med dagspressens øjne idet modtagelse af en morgenavis sent på formiddagen af de fleste abonnenter anses for en væsentlig ulempe. Dette er da også årsagen til, at postudbringningen, trods den lave pris, ikke udgør nogen egentlig konkurrence i forhold til bududbringningen i de større byområder og for de lokale dagblade i deres kerneområder.

Distributionsomkostninger for uge-og månedsblade, fagblade og tidsskrifter

Der distribueres i alt godt 5000 forskellige bladtitler af denne kategori med reduceret posttakst og en samlet mængde på ca. 174 mio. eksemplarer pr. år. Det samlede bladtilskud for disse bladkategorier er opgjort til 240 mio. kr. og fordeler sig med ca. 103 mio. kr. til magasinpressen og de resterende 137 mio. kr. på fagpresse og tidsskrifter.

Tabel 14.2.3.2: Priseksempler på bladporto for uge- og månedsblade samt tidsskrifter, marts 1996

Udgivelser pr. år	Oplag i mio. eks.	Vægt i gns.	Bladporto pr. år	Bladporto pr. stk.
43	368,158	317 g.	10.290.016 kr. (stykporto) + 32.117.517 kr. (vægtporto) = 42.407.533 kr.	2,68 kr.
5	34.979	70 g.	268.989 kr.	1,54 kr.
4	252	48 g.	1.421 kr.	1,41 kr.

Kilde: Budgetanalyse om bladtilskuddet, Finansministeriet & Trafikministeriet, marts 1996

Der er store indbyrdes variation i denne meget store bladgruppe, både hvad angår oplag og udgivelseshyppighed. Det fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 14.2.3.3: Tilskud til uge- og månedsblade samt tidsskrifter i 1994

Oplag	Antal titler	Samlet årsproduktion	Procent	Tilskud i tusinde kr.
under 200*	287	909.797	1	1.255
200-1.000	2.846	7.796.155	4	10.754
1.001 - 2.000	745	6.840.217	4	9.435
2.001 - 5.000	596	15.115.818	9	20.850
5.001 - 10.000	297	19.087.010	11	26.328
10.001 - 25.000	190	30.730.857	18	42.389
over 25.000	102	93.512.490	54	128.988
Sum	**5.063**	**173.992.344**	**100**	**240.000**

* Minimumsgrænsen for postomdelte blade er 200 eks. pr. udsendelse af adresserede blade, men anses af postvæsenet for opfyldt hvis antallet af adresserede og uadresserede eksemplarer tilsammen overstiger 200 stk.

Det er bemærkelsesværdigt, at over 3000 af de tilskudsberettigede blade, eller 3/5 af det samlede antal blade, har et oplag på under 1000 eksemplarer pr. udsendelse. I den anden ende findes der en lille gruppe meget store bladudgivelser, som postomdeles. Det drejer sig om en del af uge- og magasinpressen, men i høj grad også de meget store fagblade og fagforeningsblade. Grupperne er svære at afgrænse i forhold til hinanden, men når det gælder uge- og magasinpressen samt en del af fagpressen er der også tale om et betydeligt løssalg af bladenes samlede oplag.

Distributionsomkostninger for distriktsblade

Post Danmark distribuerer med positivt dækningsbidrag distriktsblade til særlig posttakst. Pr. 1. maj 1996 har Post Danmark gennemført en takststigning på 15% for *navneadresserede* distriktsblade og en tilsvarende stigning for summarisk omdelte distriktsblade.

For et distriktsblad på 100 gram er prisen 4,08 kr. for en navneadresseret forsendelse. Til sammenligning koster en tilsvarende forsendelse som økonomibrev 4,75 kr. Et distriktsblad koster brutto 0,74 kr. ved *summarisk omdeling*, og til sammenligning koster en tilsvarende adresseløs forsendelse 0,80 kr.

Ved opgørelsen af Postvæsenets driftsunderskud ved postbefordring af blade udgik distriktsblade allerede i 1993 af opgørelsen, da denne bladkategori også dengang udviste et positivt dækningsbidrag I og II. Dette forhold har dog ikke givet anledning til, at Post Danmarks indtjening på distriktsblade er opgjort som modvægt til det samlede bladtilskud.

14.2.4 Bladtilskuddets størrelse og beregningen heraf

Der har siden 1960'erne været uenighed mellem postvæsenet og bladudgiverne om, hvorledes underskuddet ved postomdelingen skulle beregnes. Denne uenighed består fortsat og var også genstand for behandling i Mediekommissionens arbejde, uden at kommissionen tog stilling til spørgsmålet. Bladudgiverne fastholder, at underskuddet bør beregnes efter det såkaldte bortfaldsprincip, dvs. som lig den besparelse, der ville kunne opnås, såfremt bladdistributionen blev fjernet fra Post Danmark. Efter dette synspunkt betragtes bladudbringningen som en marginalaktivitet for postvæsenet, der under alle omstændigheder er forpligtet til postudbringning til alle adresser i Danmark. Postvæsenet/Post Danmark har imidlertid fastholdt, at generelle omkostninger for postvirksomheden bør indgå i opgørelsesmetoden.

I første omgang har postvæsenet anvendt en opgørelsesmetode, som fordeler en del af de generelle omkostninger ud på bladudbringningen (såkaldt dækningsbidrag I-niveau). I 1991 ændrede man beregningsmetoden således, at i princippet alle generelle omkostninger fordeles ud på de enkelte aktiviteter (såkaldt dækningsbidrag Il-niveau). Det indebærer, at det regnskabsmæssigt noterede underskud på bladud-

bringningen er steget kraftigt i de senere år. I forbindelse med at postvæsenet overgik til aktieselskabsform i Post Danmark, optages dette underskud nu som et tilskud til Post Danmark på Finansloven. I 1995 udgjorde dette tilskud 410,6 mio. kr. Det endelige tilskud fastsættes på grundlag af Post Danmarks produktøkonomiregnskab og afhænger bl.a. af de konkrete bladmængder. For 1995 ventes tilskuddet at blive på ca. 480 mio. kr.

Finansministeriet og Trafikministeriet har i 1996 foretaget en budgetanalyse af bladtilskuddet[16]. I denne rapport nævnes bl.a., at man af hensyn til EU-reglerne om krydssubsidiering yderligere vil fordele de såkaldte indirekte kapacitetsomkostninger ud på de områder, som ikke er omfattet af eneretten til postomdeling. Denne "skjulte" andel af bladunderskuddet har man beregnet til at være i størrelsesordenen 290 mio. kr. i 1995 (såkaldt dækningsbidrag III-niveau).

I forbindelse med bladudbringningen udfører Post Danmark visse serviceydelser bl.a. postadressering og vedligeholdelse af adressekartoteker. Dette betragtes, når det gælder dagbladene, som en del af postbesørgelsen, men for uge- og månedsblade betagtes denne service af Post Danmark som en såkaldt "gratisydelse", der i budgetanalysen er opgjort til ca. 25 mio. kr. pr. år. For blade, som selv varetager adresseringsfunktionen, ydes en økonomisk kompensation eller rabat.

Denne rabatordnings værdi blev af Post Danmark for 1994 opgjort til godt 25 mio. kr. Denne godtgørelse indgår i beregningen af det årlige bladtilskud.

Den samlede værdi af portoreduktioner mv. er således i den omtalte budgetanalyse opgjort til ca. 800 mio. kr. årligt.

16 Finansminsiteriet og Trafikministeriet: Budgetanalyse om bladtilskuddet, marts 1996

Disse beregninger og deres grundlag er blevet kraftigt betvivlet af bladudgivernes organisationer, som savner dokumentation for størrelsen af Post Danmarks belasting ved de ydelser, som indgår i bladomdelingen. Således hæfter Danske Dagblades Forening sig bl.a. ved, at det samlede gennemsnitlige tilskud (inklusiv de indirekte kapacitetsomkostninger) pr. omdelt dagblad beløber sig til 2,84 kr., hvilket giver en samlet faktisk omkostning på 3,44 kr. pr. blad. Dette sættes i relation til omkostningen ved budomdelingen på 2,80 kr. pr. omdelt blad.

Tilsvarende har man fra magasinpressens side hæftet sig ved, at portoprisen for postomdeling af et månedsblad på 165 g. ligger på et ensartet niveau i de nordiske lande (omregnet til danske kr. mellem 1,42 og 1,78 kr.). I Danmark koster denne ydelse 1,73 kr., men hertil skal lægges et beløb i bladtilskud på gennemsnitligt 2,30 kr. pr. eksemplar, som ikke findes i de øvrige lande.

I den forbindelse hæfter magasinpressen sig også ved, at den samlede udgift (porto + tilskud) ved distribution af uge- og månedsblade samt tidsskrifter iflg. Post Danmarks beregninger er højere end udgifterne ved dagbladsdistribution, der sker samme dag, mens de øvrige bladgrupper kan distribueres over 3 dage.

14.2.5 Bladtilskuddets betydning for forskellige bladtyper

Store og små dagblade

For dagbladenes vedkommende varierer betydningen af de lave portosatser for aviserne meget mellem de forskellige bladtyper. For et par af de små landsdækkende aviser foregår langt den overvejende del af distributionen via postvæsenet. Det skyldes, at læserne befinder sig geografisk spedt over hele landet, og derfor er budomdeling kun i begrænset omfang et realistisk alternativ.

Desuden er der for nogles vedkommende tale om aviser med en meget svag økonomi, hvor selv mindre portoforhøjelser ville føre til driftsunderskud, som de næppe ville kunne overleve.

Tabel 14.2.5.1: Bladtilskuddets fordeling på forskellige avisgrupper i 1994-1995

Bladgruppe	Dagligt oplag	Postomdelt oplag/dag	Post. opl. i %	Bladtilskud i mio.
4 små landsdækkende	118.815	62.220	52	34,8
5 store landsdækkende	767.492	107.250	14	59,9
4 regionale	297.054	34.835	12	19,5
26 lokale*	427.506	50.345	12	28,1
39 dagblade i alt	**1.610.867**	**254.649**	**16**	**142,3**
Andre publikationer**	94.051	94.051	100	52,5
Ialt	-	**348.700**	-	**194,8**

Kilder: Post Danmark og Dansk Oplagskontrol
4 små landsdækkende dagblade er: Børsen, Det Fri Aktuelt, Information, og Kristelig Dagblad. 5 store landsdækkende dagblade er: Berlingske Tidende, BT, Ekstra Bladet, Jyllands-Posten og Politiken. 4 regionale dagblade er: Aalborg Stiftstidende, Aarhus Stiftstidende, JydskeVestkysten og Morgenposten Fyens Stiftstidende.
* I Post Danmarks oplagstal indgår også distributionen af Flensborg Avis og Samsø Posten. Disse tal er medtaget under lokale aviser.
** Andre publikationer indeholder en række blade, der ikke normalt regnes som dagblade. I al væsentlighed drejer det sig om Erhvervsbladet, Licitationen og Statstidende. Der findes ikke kontrollerede oplagstal for alle disse blade, men det må antages, at hele deres oplag postdistribueres.

De store landsdækkende dagblade har en langt mindre del af oplaget distribueret via Post Danmark. For abonnementsaviserne er andelen naturligt nok betydeligt højere end for løssalgsaviserne, men for alle abonnementsaviserne gælder, at postvæsenet benyttes til distribution til abonnenter i udkanten af deres dækningsområder og uden for deres

naturlige dækningsområde, hvor bududbringning ikke ville være et alternativ. De lave portosatser er derfor også for de øvrige aviser og deres læsere af vital betydning.

Forhøjelser af portosatserne, hvis man forestillede sig en afvikling af bladtilskuddet, ville være svære at bære også for de større dagblade, hvoraf nogle har ca. 1/4 af oplaget distribueret pr. post. En overvæltning på abonnementsprisen ville formentlig medføre oplagsnedgang for de fleste dagblades vedkommende. Ovenstående tabel viser fordelingen af bladtilskuddet og postomdelingens størrelse på de enkelte avisgrupper.

Uge- og magasinpressen samt fagblade og tidsskrifter

En meget stor del af denne bladgruppe er helt afhængig af postomdelingen, og specielt for den meget store gruppe af små blade, hvoraf en del er uden kommercielle indtægtsmuligheder, må distributionsudgifternes størelse formodes at spille en ganske stor rolle, og en portoforhøjelse op til det niveau som i Post Danmarks opgørelse over samlede distributionsomkostninger ville formentlig føre til en reduktion i antallet af bladtitler.

For de større blades vedkommende gælder det også, at en meget stor gruppe er helt afhængige af postomdeling, dels på grund af at Post Danmark har monopol på omdeling af brevforsendelser på under 250g., dels fordi kun et begrænset antal blade har mulighed for andre distributionsformer, og her drejer det sig om løssalg via kiosker, som kræver en omfattende organisation. Derfor kan man sige, at disse bladgrupper i meget høj grad er afhængige af postdistributionen og dermed også i varierende omfang vil være afhængige af portostørrelsen.

14.2.6 Anbefalinger

a. Medieudvalget anbefaler, at den nuværende postdistribution af dagblade og øvrige bladkategorier bibeholdes på det nuværende takstniveau, herunder at man opretholder de såkaldte gratisydelser og godtgørelser.

b. Et flertal anbefaler endvidere, at man via tilførelse af nye statslige midler tilstræber en takstmæssig ligestilling mellem dagbladene og de øvrige bladkategorier. Det understreges, at disse forbedringer ikke må ske på bekostning af takstniveauet for dagbladenes vedkommende.
Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

c. Et mindretal anbefaler, at der skabes mulighed for en direkte nedsættelse af posttaksterne samt en væsentlig forbedring af servicekvaliteten.

Mindretallet ønsker at præcisere, at distributionsudgifterne udgør en meget væsentlig og tyngende del af dagbladenes omkostninger.
Anbefales af: Lisbeth Knudsen.

d. Medieudvalget anbefaler, at der sikres gennemsigtighed i takstforholdene og beregningen af portostøttens størrelse, således at der skabes større åbenhed om anvendelsen af offentlige midler til dette formål.

Ad a.

Medieudvalget anbefaler, at den nuværende postdistribution af dagblade og øvrige bladkategorier bibeholdes på det nuværende takstniveau, herunder at man opretholder de såkaldte gratisydelser og godtgørelser.

Medieudvalget finder anledning til at understrege, at den indirekte støtte, som dagbladene modtager gennem visse moderationer i portosatserne, for nogle af de mindste dagblade er en absolut eksistensbetingelse.

Portoreduktionerne medvirker til at gøre det muligt for enhver at erhverve det ønskede dagblad til samme pris uanset den pågældendes adresse og medvirker dermed til at fremme pluralismen i dagspressen.

Medieudvalgets analyser af dagspressens økonomi viser ligeledes, at et større antal dagblade har økonomiske problemer, og derfor må det forventes, at eventuelle porto forhøj eiser med det formål at reducere eller afskaffe bladtilskuddet vil have ganske drastiske virkninger for dagbladsstrukturen på en måde, som langt vil overtrumfe Medieudvalgets øvrige forslag til bestræbelser for at sikre et alsidigt og mangfoldigt medieudbud i fremtiden.

Når det gælder de øvrige bladgrupper, som modtager et indirekte tilskud via portomoderationen, vil Medieudvalget pointere, at disse medier: uge- og månedsblade, fagblade og en mangfoldig underskov af græsrods- og foreningsblade af enhver tænkelig art, udgør en meget vigtig - og ofte overset - del af informationsudvekslingen og menings- og holdningsdannelsen i et moderne mediesamfund. De undersøgelser, som Medieudvalget har ladet iværksætte, viser dette, og derfor mener Medieudvalget, at det er rimeligt og ønskeligt, at man opretholder denne støtte, som for mange af disse medier spiller en vital rolle for deres eksistens og udbredelse.

Med hensyn til spørgsmålet om de såkaldte gratisydelser og godtgørelser mener Medieudvalget, at denne service i form af adressering og adressevedligeholdelse indgår som en del af det leverede produkt fra Post Danmarks side, og det er derfor ikke meningsfyldt at udskille dette som en særlig ydelse. For virksomheder, som selv påtager sig denne opgave, forekommer det naturligt, at der på normale forretningsmæssige vilkår ydes en rabat i forhold til værdien af dette adresseringsarbejde.

Ad b.

Et flertal anbefaler endvidere, at man, via tilførelse af nye statslige midler, tilstræber en takstmæssig ligestilling mellem dagbladene og de øvrige bladkategorier. Det understreges, at disse forbedringer ikke må ske på bekostning af takstniveauet for dagbladenes vedkommende. *Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick, og Niels Thomsen.*

Medieudvalget er af den opfattelse - som også nævnt i foregående anbefaling - at de øvrige mediegrupper som ugeblade, magasiner, fagblade og tidsskrifter i et moderne mediesamfund indgår som vigtige elementer af den demokratiske meningsdannelse og tjener til oplysning og underholdning på en måde, som ikke i længden kan retfærdiggøre, at de i distributionsmæssig sammenhæng stilles væsentligt ringere end dagspressen. Derfor bør en offentlig støtte til distribution af trykte medier afspejle en større grad af ligestilling mellem mediegrupperne, og derfor bør der på længere sigt ved tilførsel af nye midler til området skabes bedre vilkår for distribution af disse medier. Det bør i den sammenhæng fremhæves, at det specielt for mere specialiserede tidsskrifter og fagblade kan være svært at overleve på grund af, at

Danmark er et lille sprogområde, hvor det er svært at opnå tilstrækkelig oplagsmæssigt grundlag for en rentabel drift, og her findes en mulighed for gennem reduktion af portotaksten aktivt at bidrage til en større mangfoldighed i det samlede mediebillede.

Ad c.

Et mindretal anbefaler, at der skabes mulighed for en direkte nedsættelse af posttaksterne samt en væsentlig forbedring af servicekvaliteten. Mindretallet ønsker at præcisere, at distributionsudgifterne udgør en meget væsentlig og tyngende del af dagbladenes omkostninger.
Anbefales af: Lisbeth Knudsen.

Anbefalingen er i sin udformning en uændret fortsættelse af en generel pressestøtteordning, som der i en lang årrække har været bred enighed om. Nedsættelsen af portotaksterne vil kunne bidrage til at imødegå den uheldige udvikling på avismarkedet i retning af færre uafhængige bladtitler, som er grundigt beskrevet andet steds i denne betænkning.

Anbefalingen om en forbedring af servicekvaliteten skal ses på baggrund af, at postens ofte sene udbringningstidspunkter udgør et stigende problem for de morgenaviser, som af økonomiske grunde er nødt til at anvende postlevering.

Ad d.

Medieudvalget anbefaler, at der sikres gennemsigtighed i takstforholdene og beregningen af portostøttens størrelse, således at der skabes større åbenhed om anvendelsen af offentlige midler til dette formål.

Medieudvalget finder, at mange forhold omkring takstberegningerne er uklare, og finder i den sammenhæng anledning til at bemærke, at

den fremlagte budgetanalyse af bladtilskuddet udarbejdet af Finansministeriet og Trafikministeriet forekommer at være et utilstrækkeligt instrument til fastsættelse af bladtilskuddets størrelse eller fremtidige niveau.

Hvorvidt det vil være muligt i fremtiden at nedbringe bladtilskuddets størrelse gennem rationaliseringer og effektiviseringer i Post Danmark, er i sig selv Medieudvalget uvedkommende, så længe det er muligt at fastholde det nuværende niveau for bladportoen. Medieudvalget vil dog påpege, at der er sket væsentlige forringelser i serviceniveauet for postomdelingen for dagspressens vedkommende. Specielt for de mindre landsdækkende dagblade, der er meget afhængige af postomdeling, er dette et alvorligt konkurrencemæssigt problem. Derfor burde eventuelle rationaliseringsgevinster udmøntes i et forbedret serviceniveau på dette område.

14.3 Dagspressens Finansieringsinstitut

Som baggrund for Mediudvalgets anbefalinger vedrørende Dagspressens Finansieringsinstitut (DF) gives i det følgende en beskrivelse af instituttets virksomhed.

14.3.1 Dagspressens Finansieringsinstituts virksomhed

1 Struktur og formål

Dagspressens Finansieringsinstitut blev etableret i 1970 som en forening/selvejende institution, hvis medlemmer indbetaler bidrag på basis af deres papirforbrug - siden 1980 seks kr. pr. ton papir.

Som medlemmer kan optages dagblade og dagbladslignende publikationer.

I dag udgøres medlemskredsen af 31 bladhuse, således at kun 2 bladhuse ikke er med. Dagbladslignende publikationer har ikke anmodet om medlemskab.

DF ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer, som vælges på den årlige generalforsamling.

Statsministeren har nedsat et tilsynsråd på 3 medlemmer, som har til opgave at føre regnskabsmæssigt tilsyn, at afgive indstilling til statsministeren om ydelse af statsgaranti samt i øvrigt at rådgive ministeren i spørgsmål vedrørende DF. Endelig kan der klages til tilsynsrådet over udmålingen af statstilskud/visse kautioner.

DF er siden etableringen administreret af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S (FIH). FIH udarbejder indstillinger om støtte til bestyrelsen og varetager sekretariatsfunktionen og den øvrige daglige virksomhed inkl. pleien af DFs formue.

FIHs baggrund er et grundigt kendskab til dansk industri og til bedømmelse af virksomheder og investeringsprojekter, ligesom FIH forvalter en betydelig beholdning af obligationer og likvider.

Dagspressens Finansieringsinstituts formål er at støtte:

produktivitetsfremmende projekter,
produktudvikling og markedsføring,
planlægning og etablering af nye dagblade og
økonomisk sanering.

På mange områder er der sket en udvikling, som vanskeliggør livet for eksisterende aviser, og som gør det yderst vanskeligt at etablere nye blade.

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

Fra starten i 1970 var hovedvægten lagt på at lette mulighederne for dagbladenes investeringer i "ny teknik". En ond cirkel med forældet produktionsapparat fører til dyre og mindre interessante produkter, som igen giver dårligere økonomiske resultater, som atter vanskeliggør teknisk og redaktionel fornyelse etc.

DF bidrager til at bryde den onde cirkel ved at gøre det (lidt) billigere og lettere at investere (tilskud og kaution for lån).

2. Det økonomiske grundlag

Finansieringsinstituttets midler stammer både fra statstilskud og de midler, instituttes medlemmer selv har indbetalt. Midlerne fra instituttets medlemmer er indtil 1990 indgået i en fond. Siden da har afkastet

fra denne fond suppleret støttemulighederne fra statstilskuddet. Foruden direkte økonomisk støtte gives der også kautionsmuligheder.

Støtte af statsmidlerne

Den gældende lov fra 1984 bemyndiger statsministeren til at yde et årligt statstilskud på 14 mio. kr., som af DF kan anvendes til følgende formål:

8 mio. kr. til investeringer samt produktudvikling og markedsforskning m.v.
2 mio. kr. til planlægning af nye dagblade
2 mio. kr. til etablering af nye dagblade
2 mio. kr. til økonomisk sanering af dagblade.

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

De senere år har statstilskuddet været begrænset til 7,8 mio. kr., og hele reduktionen er i princippet sket inden for investeringstilskud, som derfor har haft en årlig ramme på 1,8 mio. kr. mod den oprindeligt fastsatte på 8 mio. kr.

Støtte af DFs egne midler

Ikke mindst foranlediget af reduktionen af statstilskuddet har DF siden 1991 ydet investeringstilskud m.v. af sine egne midler.

Med tilsynsrådet er aftalt, at der af DFs årlige overskud forlods henlægges beløb til den bundne egenkapital, som sikrer, at realværdien af formuen opretholdes. Beløb herudover kan anvendes til:

investeringstilskud (produktivitetsfremmende projekter)
formål af betydning for den samlede danske dagspresse.

Tabel 14.3.1.1: DFs støttegrundlag - Tilskudsmuligheder

Tilskud (pr. år) mio.kr.	Statstilskud	Tilskud af DFs egne midler[1)]
1970	0,5	-
1971-1974	2,0	-
1975	3,5	-
1976-1983	4,0	-
1984	9,0	-
1985-1989	14,0	-
1990	13,7	8,5
1991	11,3	11,6
1992	9,2	11,0
1993	7,8	14,2
1994	7,8	10,8
1995	7,8	12,3

Note [1)] Opgjort som overført til dispositionsfond

Når der ikke i perioden 1970-1989 var mulighed for at trække anvendte midler fra medlemmernes egne indbetalinger, skyldes det som tidligere nævnt ønsket om at opbygge en formue, som skulle tjene til sikkerhed for afgivne kautioner.

Kaution for lån

DF kan kautionere for lån. Den statslige (ikke indbetalte) garanti på 30 mio. kr. var fra starten grundlaget for kautionsvirksomheden. Hertil kommer DFs formue, tilvejebragt ved medlemmernes og DFs op-

sparing. Oprindelig indbetalte medlemmerne 5 kr./ton avispapir. Siden 1980 dog 6 kr./ton.

I en lang årrække har det vigtigste bidrag til DFs formuetilvækst været renteafkastet. Også de aller seneste år uanset, at en del af afkastet er benyttet til investeringstilskud.

Der kan kautioneres for 7 x (bunden egenkapital + statsgaranti) svarende til mere end 1 mia.kr. Kautionen skal bidrage til:

Finansiering af produktivitetsfremmende projekter.
Økonomisk sanering.
Etablering af nye blade.

Tabel 14.3.1.2: DFs støttegrundlag - Kautionsmuligheder

Mio.kr.	Stats-garanti 1	DFs for-mue 2	Samlet[1] kautionskapa-citet 3(=7x(1+2))	Max. for enkelt kaution 4(=0,25x(1+2))	Udestående kaution ult. året inkl. tilsagt 5
1970	30	0	210	7,5	0
1975	30	6,9	258	9,3	19,2
1980	30	19,3	345	12,3	16,2
1985	30	55,5	598	21,4	9,0
1990	30	116,2	1.023	36,6	55,2
1995	30	162,7	1.349	48,2	48,2

Note [1] Beregnes ud fra ultimotallene året før

DFs formue er opbygget på grundlag af medlemmernes indbetalinger samt formueafkastet. Det er baggrunden for, at støtte ydet på grundlag af DFs egne midler, er forbeholdt medlemmerne samt fælles projekter af betydning for den samlede dagspresse.

Statstilskud ydes på grundlag af de årlige bevillinger på finansloven. Kriterierne for, om et projekt kan støttes på grundlag af statsmidlerne, er uafhængige af, om ansøgeren er medlem af DF.

For så vidt angår kaution, er det nævnt, at staten fra starten i 1970 har garanteret for 30 mio.kr. Kautionen har tjent til sikkerhed over for modtagerne (pengeinstitutter m.v.) af DFs kaution.

I mange år har staten imidlertid ikke reelt haft risiko på de udstedte kautioner, eftersom staten hæfter subsidiært i forhold til DFs egen formue, og eftersom der er kautioneret for et mindre beløb end svarende til DFs formue.

Det er baggrunden for, at kautioner som hovedregel er forbeholdt medlemmerne. Dog kan der kautioneres for lån til etablering af nye blade uden krav om medlemskab. Til gengæld hæfter statsgarantien - inden for en ramme på 10 mio.kr. - før DF, for så vidt angår tab på sådanne kautioner for ikke-medlemmer.

3. Støtteberettigede

For at beskrive, hvem der kan modtage støtte fra DF, må sonderes på i hvert fald 3 måder:

Medlemmer - ikke medlemmer.
Dagblade - dagbladslignende - ikke dagblade.
Støtteberettigede projekter - ikke støtteberettigede.

Endvidere gælder forskellige afgrænsninger for DFs 3 støtteformer:

Statstilskud.
Tilskud af egne midler.
Kaution.

Tabel 14.3.1.3: Støtteberettigede

	Medlemmer	Ikke medlemmer
Statstilskud	X	X
Tilskud af DFs egne midler	X	(X) (kun fælles formål)
Kaution	X	(X) (kun etablering af nyt dagblad)

Kredsen, der kan modtage DF-støtte er afgrænset til aviser, også benævnt dagblade og dagbladslignende publikationer.

Den nærmere definition på en avis er en publikation:

der udkommer mindst én gang månedligt,
som sælges og
som har et aktuelt og forholdsvis bredt indhold.

Kriterierne giver en nogenlunde sikker afgrænsning i forhold til distriktsblade, foreningsblade etc.

Siden 1970 er der sket en voldsom udvikling i nyhedsformidlingen. Såvel organisatorisk som teknisk. DF har forholdt sig til og i nogen grad tilpasset sig udviklingen.

Blandt andet under henvisning til det forholdsvis begrænsede støttebeløb, som er til rådighed - selv efter at der er åbnet for tilskud af DFs

egne midler - er kredsen af støtteberettigede og afgrænsningen af projekterne dog forholdsvis stabil.

4. Projektafgrænsning

Efter loven og vedtægterne er hovedvægten lagt på investeringsstøtte til "ny teknik" nærmere afgrænset som "opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution" inklusive eventuel tilhørende konsulentbistand. Hertil kommer tilskud til produktudvikling og markedsforskning samt "beslægtede formål".

Begrænsningen af statsbevillingen kan siges at signalere en nedprioritering af investeringsstøtten til eksisterende dagblade, for så vidt som tilskudsrammen er reduceret fra 8 til 1,8 mio.kr.

Reelt har tilbagegangen dog ikke været så dramatisk, eftersom der er mulighed for at anvende ikke udnyttede tilskud fra de øvrige områder - jf. nedenfor - til investeringsområdet.

Endvidere har DF selv opprioriteret støtte til medlemmernes anskaffelser af ny teknik ved, at der siden 1991 er ydet tilskud af DFs egne midler.

Som nævnt kan der ydes (stats)tilskud til planlægning og etablering af nye dagblade (inkl. dagbladslignende publikationer). Planlægningsstøtten vil typisk være til opstilling og afprøvning af en forretningsplan, mens etableringsstøtten oftest vedrører anskaffelse af driftsmidler etc.

Endelig kan DF yde bistand til dagblade i økonomiske vanskeligheder. Økonomisk sanering består sædvanligvis af en række foranstaltninger såsom nedskrivning af gæld, effektivisering m.v. DFs bidrag kan være kapitalindskud evt. kaution.

Kautionsvirksomheden er stort set afgrænset på samme måde som tilskudsvirksomheden, dvs. med hovedvægten på lån til anskaffelse af driftsmidler m.v. Som nævnt kan der desuden kautioneres i forbindelse med økonomisk sanering og for dagblade under etablering.

5. *Støtteudmåling*

Det årlige statstilskud, afkastet af DFs formue samt statsgarantien og DFs egen formue, sætter grænserne for DFs støttemuligheder i forhold til de enkelte projekter.

Hertil kommer, at loven og DFs vedtægter samt drøftelser med tilsynsrådet i årenes løb har fastlagt en praksis for støtteudmålingen.

For så vidt angår tilskud, har tilsynsrådet fastsat nærmere retningslinier for anvendelse af statstilskuddet:

> Investeringstilskud m.v. max 15% af projektudgifterne, dog immaterielle investeringer indtil 75%, evt. mere efter tilsynsrådets godkendelse.
>
> Tilskud til planlægning, max. 2/3 af omkostningerne.
>
> Tilskud til etablering, max 30% af de materielle omkostninger.
>
> Intet max, for tilskud til økonomisk sanering, men tilskud baseres på en grundig forretningsmæssig vurdering samt på, at ansøgeren selv bidrager til løsningen.

Som nævnt er der forlods af statsmidlerne afsat 1,8 mio.kr. til investeringstilskud. Beløbet er helt utilstrækkeligt i forhold til investeringerne, som de fleste år har udgjort trecifrede millionbeløb.

Dette gælder også, selv om en betragtelig del af de øvrige 6 mio.kr. statstilskud har kunnet overføres til investeringsstøtte, eftersom der

ikke har været efterspørgsel efter midler til de øvrige formål, specielt nye bladinitiativer.

Som følge af muligheden for at supplere med støtte af DFs egne midler er tilskudsmuligheden for især mindre og mellemstore projekter fastholdt på et niveau, som har givet en vis mærkbar lettelse af projektudgifterne.

Med den usikkerhed, som følger af stærkt varierende investeringsomfang fra år til år, har DFs bestyrelse siden 1993 tilstræbt følgende samlede investeringstilskud:

Tabel 14.3.1.4: Vejledende omfang af investeringstilskud

	Tilskud af egne midler	Tilskud af statsmidler	Samlet støtte
Små projekter	5,0%	10,0%	15,0%
Mellemstore projekter (indtil 10 mio.kr.)	7,5%	5,0%	12,5%
Store projekter (over 10 mio.kr.)	5,0% (max. 1,5 mio. kr.)	5,0% (max. 1,5 mio. kr.)	10,0% (max. 3 mio.kr.)

En række principper for støtteudmålingen kan afledes af det refererede:

mindre projekter nyder fremme frem for større,
nye bladinitiativer tilgodeses med højt tilskud,
immaterielle investeringer får højere tilskud end driftsmiddelanskaffelser,
fællesprojekter omfattende 2 eller flere dagblade søges fremmet gennem tilskudsudmålingen og
formål til gavn for den samlede dagspresse søges fremmet gennem tilskudsudmålingen.

Få så vidt angår kaution er der fastlagt de nævnte 3 formål:

Anskaffelser af ny teknik.
Økonomisk sanering.
Etablering af nye dagblade.

Kautionskapaciteten er langt fra udnyttet, således at der ikke ad denne vej er begrænsninger for virksomheden. Det er der derimod via loven og vedtægterne:

kaution ydes alene på forretningsmæssigt grundlag,
20% af projektet skal selvfinansieres (dog inkl. evt. tilskud),
der forudsættes alene kautioneret for lån efter størst muligt realkreditlån og
der tages sikkerhed for kautionslån (sædvanligvis pant i det anskaffede udstyr).

De ganske restriktive krav er formentlig forklaringen på, at kautionsomfanget altid har været beskedent, uanset at DFs kautioner er uden omkostninger.

6. Virkning af støtten

Såfremt formålet med DF sammenfattes til at sikre så mange dagblade som muligt gennem

tilskud til investeringer,
tilskud til etablering og planlægning,
tilskud til økonomisk sanering og
kaution for lån,

kan man spørge, i hvilken grad formålet er nået.

For så vidt angår tilskud til økonomisk sanering kan spørgsmålet besvares med størst sikkerhed. Her er næppe tvivl om, at DF har bidraget til at opretholde et antal dagblade.

DF insisterer på at indgå i en mere omfattende løsning og betinger sig, at bladet fremskaffer såvel interne som eksterne bidrag til videreførelsen. De interne bidrag har været i form af rationalisering m.v., mens de eksterne bidrag har bestået i kapitaltilførsel, gældsnedskrivning etc.

Avisudgivelse er en vanskelig branche, og det er på ingen måde givet, at dagblade, som har modtaget bistand til økonomisk sanering, ikke på ny kan komme i vanskeligheder.

Det må også konstateres, at et antal dagblade er ophørt med at udkomme i perioden siden 1970.

Investeringstilskuddet har bidraget til, at de eksisterende dagblade har kunnet investere lidt hurtigere og lidt mere, end de ellers ville have været i stand til. Det har medført et bedre produkt og en mere rationel produktion, hvilket atter har bidraget til de pågældende blades fortsatte eksistens.

Det er ikke muligt at kvantificere virkningerne af tilskuddet. Men avisbranchen er præget af store investeringer og ofte med ret kort levetid. Det kan være svært for især mindre blade at fremskaffe tilstrækkelige midler til fornyelsesprocessen. DFs sigte fremgår bl.a. af tilskudsprocenten på max. 15% til mindre blade (dog typisk 10%) og 5% eller mindre til store projekter.

Tilsvarende har kautionerne for investeringslån haft en positiv betydning ved at gøre bladene mere kreditværdige. Da kautionsomfanget har været forholdsvis beskedent, har virkningen for investeringer og låntagning dog været tilsvarende beskeden. Det må konkluderes,

at de fleste blade selv har været i stand til at fremskaffe den fornødne finansiering baseret på deres egen kreditværdighed.

Tilskud til planlægning og etablering af nye blade har været ydet et ikke helt lille antal gange. Udbyttet i form af nye dagblade, som er kommet i gang, og som har overlevet den første svære tid, er yderst beskedent. Det eneste eksisterende blad er således Månedsbladet Press.

Konklusionen er ikke, at ordningen er unyttig eller overflødig, eftersom der er tale om næsten uoverstigelige vanskeligheder med at fa et nye blad i gang. Det mindsker imidlertid ikke behovet for grundig planlægning eller hjælp til etableringen. Mange projekter er lagt på hylden efter planlægningsperioden. Såfremt der er tale om en velbegrundet konklusion på planlægningsprojektet, må der siges at være tale om en succes, idet der undgås yderligere ressourcespild til et projekt, som har vist sig ikke at være levedygtigt.

7. *Støttevirksomheden 1984-1995*

Siden 1984, hvor den nye lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut blev vedtaget, har instituttet i alt modtaget 136,6 mio. kr. i statstilskud. I den anførte 12 års periode (1984-1995) er der bevilget tilskud i henhold til lovgrundlagets forskellige formål med følgende fordeling:

Tabel 14.3.1.5: Støttetildeling 1984-1995

	Mio. kr.
Støtte til driftsinvesteringer m.v.	115,0
Støtte til planlægning	5,9
Støtte til etablering	2,2
Støtte til økonomisk sanering	13,5
	136,6

Fordelingen afspejler efterspørgslen efter tilskud i den forstand, at såfremt tilskudsbeløb inden for lovens enkelte formål i de enkelte år ikke er udnyttet, er beløbene overført til lovens andre formål.

De samlede tilskud til driftsmiddelinvesteringer på i alt 115 mio. kr. fordeler sig på i alt 220 ansøgere, hvor de samlede projektudgifter andrager 2,4 mia.kr. Nævnte 220 ansøgninger er fordelt på 41 dagblade, hvoraf 6 i dag er lukkede. Herudover har Ritzaus Bureau, Den Liberale Presse samt Danske Dagblades Forening modtaget støtte. Instituttets medlemmer har alle modtaget tilskud af statsmidlerne.

Den gennemsnitlige støtte pr. projekt andrager således 523.000 kr., mens den gennemsnitlige tilskudsprocent over perioden har andraget 4,8% af projektudgifterne, og således væsentligt mindre end den af Tilsynsrådet fastsatte maksimale tilskudsprocent på 15.

I praksis har DFs bestyrelse administreret tilskuddet på den måde, at kun små investeringsprojekter i mindre dagblade har fået maksimal støtte, mens store projekter er tilgodeset med væsentligt lavere procenter, idet bestyrelsen har fastlagt et maksimalt tilskudsbeløb af statsmidlerne på 1,5 mio.kr. pr. projekt.

I perioden har instituttet grundet de knappe statsmidler måtte tilsige en del større projekter velvillighedstilsagn om støtte i de efterfølgende år. Med de seneste vedtægtsændringer, hvorefter der også kan ydes støtte af DFs egenkapital, tilstræber bestyrelsen, at tilsagnene bevilges i ansøgningsårene.

Også støtten af egne midler ydes således, at mindre projekter tilgodeses med en højere tilskudsprocent end større projekter, idet det samlede maksimale tilskud til et enkelt projekt - af såvel statsmidler som DFs egne midler - andrager 3 mio.kr.

Siden DF i 1991 fik mulighed for at supplere statsmidlerne med tilskud af egne midler, er på denne måde bevilget 36,8 mio.kr. i støtte

til medlemsavisernes driftsinvesteringer. Samtlige medlemmer på nær 2 dagblade har modtaget støtte af DFs egne midler. Herudover har Ritzaus Bureau samt Pressens Uddannelsescenter modtaget støtte af disse midler.

Støtte til planlægningsprojekter på 5,9 mio.kr. er fordelt på 22 ansøgere, hvoraf 14 vedrørte planlægning af egentlige dagblade, mens 8 vedrørte dagbladslignende projekter.

Støtte til etableringsprojekter er fordelt på 13 ansøgere med 7 projekter angående egentlig dagbladsudgivelse og 6 angående dagbladslignende projekter.

Tilskudsprocenterne til planlægning samt etablering har generelt andraget henholdsvis 50 og 30.

Støtte til økonomisk sanering på 13,5 mio.kr. er fordelt på 8 ansøgninger fra 4 forskellige dagblade.

Der er i perioden bevilget kautioner for i alt 156 mio.kr. til 30 ansøgninger fordelt på 15 dagblade. Kautionerne er alene bevilget til dagbladenes driftsinvesteringer. Restgælden på udestående kautioner andrager pt. 42,9 mio.kr. Kautionerne nedbringes pt. med ca. 10 mio.kr. årligt. Instituttet har til dato ikke måttet inddække nogle af de afgivne kautioner.

8. Støtte til dagbladenes sideaktiviteter

Foranlediget af en række konkrete tilskudsanmodninger overvejes de principielle spørgsmål, det rejser, såfremt DF i større omfang begynder at støtte dagbladenes sideaktiviteter.

Dagbladenes sideaktiviteter kan afgrænses ved en række eksempler:

> Der tænkes på sideaktiviteter i modsætning til hovedaktiviteten: at udgive dagblade.
>
> I relation til DF er begrebet dagblade fastlagt: Det skal udkomme mindst månedligt, have et bredt indhold og sælges.
>
> DFs område er fastlagt i vedtægterne: dagblade og dagbladslignende publikationer, først og fremmest kapitaltilskud til finansiering af produktivitetsfremmende projekter, konsulentbistand, produktudvikling og markedsforskning.
>
> Dagbladene driver en række aktiviteter ved siden af at skrive, trykke, distribuere papirbaserede aviser. Det gælder f.eks.:
>
> > gratis blade,
> > fagblade,
> > trykning for andre (dagblade eller ikke dagblade),
> > andre ydelser: varer, kunst, sport, rejser etc.
> > andre medier: elektronisk til skærm, fax, radio.

Over årene er der sket flere tilpasninger af DFs funktionsmåde.

Eksempelvis kan immaterielle investeringer - læserundersøgelser, tekniske undersøgelser etc. - støttes på lige fod med fysiske investeringer i anerkendelse af, at sådanne udgifter har lige så stor betydning for et dagblads overlevelsesevne.

I en anden dimension har DF tilskyndet til fællesprojekter inden for branchen. Det skyldes anerkendelse af, at den tekniske udvikling har gjort en del af dagspressens udstyr meget dyrt for det enkelte (mindre) dagblad. Bedre økonomi kan opnås ved bedre udnyttelse af produktionsapparatet.

Organisatorisk/selskabsretlig har DF tilpasset sig f.eks. ved at yde tilskud til anskaffelser, som leases, eller ved at yde tilskud til anskaffelser, som sker i én juridisk enhed, mens andre dele af bladaktiviteten finder sted i andre juridiske enheder.

Med udgangspunkt i konkrete projekter kan en række principielle spørgsmål identificeres.

Så godt som alle dagblade har indtægter ved siden af den rene avisudgivelse. DF støtter derfor ofte investeringer som kan anvendes til andet end det "rene" avisformål.

Annoncer er det klareste eksempel. Nogle blade har en større del af indtægterne fra annoncer end andre. Gives tilskud uden hensyn hertil, kan annoncesalget siges at blive støttet.

Mange blade har f.eks. langt større trykkapacitet end selve dagbladsudgivelsen nødvendiggør. Støtte til overskydende kapacitet kan siges at være støtte til andre trykningsopgaver.

Ved afgørelse af støttegrundlag søger DF dog altid at holde rene civile formål udenfor, således at der ikke finder konkurrenceforvridning sted i forhold til trykkeriet og andre grafiske virksomheder.

Det elektroniske område er under hastig udvikling. DF har hele tiden støttet investeringer med relation til dagbladsudgivelse. Men som på tryksiden kan f.eks. computerkapaciteten sjældent begrænses til det strengt dagbladsmæssige.

Andre medier end papir får stigende betydning for nyhedsformidlingen; Den udvikling er dagbladene en væsentlig del af og deltager i. At udelukke DFs støttemuligheder fra dette område ville være inkonsekvent i forhold til formålet med DF.

Men DFs støtte til elektronisk nyhedsformidling nødvendiggør nogle overvejelser. Blandt andet om andre kan være ved at opdyrke området uden statsstøtte, hvilket indebærer konkurrenceforvridning.

Det elektroniske område er endvidere så stort, at det under alle omstændigheder må overvejes, om ikke der er behov for en afgrænsning, for at DFs midler kan slå til og give grundlag for tilskudsprocenter, som giver en mærkbar lettelse af den økonomiske belastning ved et investerings- eller andet projekt.

Den fortsatte drøftelse af de to konkrete tilskudsanmodninger har medført en afklaring af holdningen til støtte til sideaktiviteter:

> et projekt må have relation til papirbaseret nyhedsformidling for at være støtteberettiget
>
> et projekt må have rimelige proportioner i forhold til ansøgerens dagbladsudgivelse for at være støtteberettiget.

14.3.2 Anbefalinger

a.1. Et flertal anbefaler en nyordning vedr. Dagspressens Finansieringsinstitut, således at der over en længere afgrænset periode kan ydes driftsstøtte til dagblade, der på den ene side er i en trangssituation, men på den anden side med sansynlighed vil kunne drives videre efter en støtteperiode. En forudsætning for nyordningens gennemførelse er, at den eksisterende statslige bevillingsramme på 14 mio. kr. årligt til Dagspressens Finansieringsinstitut fremover udfyldes.
Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Torben Dalby Larsen, Ole Steen Nielsen og *Chresten W. Reves* understreger, at deres støtte til anbefalingen forudsætter, at der ikke på anden måde afsættes statsmidler til selektiv driftsstøtte til dagbladene.

a.2. Et mindretal tager afstand fra, at der af statsmidlerne i Dagspressens Finansieringsinstitut på grundlag af et skøn, foretaget af bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut, bevilges midlertidig driftsstøtte til dagblade.
Anbefales af: Frands Mortensen og Ole Prehn.

b. Medieudvalget anbefaler, at de vejledende procentsatser for tilskud fra statsmidlerne til projekter under 10 mio. kr. (små og mellemstore projekter) forhøjes fra de nuværende 10% op til 20% efter bestyrelsens skøn, såfremt der efter behandling af hele ansøgningsmassen er midler dertil.

c. Medieudvalget anbefaler, at der med hensyn til investeringsstøttens afgrænsning efter bestyrelsens skøn gives støtte til investering af driftsmidler, som anskaffes med henblik på dagbladsproduktion, herunder midler til online-tjenester til anvendelse på områder, der er en integreret del af dagbladsproduktion.

d. Medieudvalget anbefaler, at det af statsministeren nedsatte tilsynsråd i forhold til Dagspressens Finansieringsinstitut udvides fra tre til fem medlemmer, således at henholdsvis forbruger- og lønmodtagerinteresserne også kan repræsenteres.

e. Et mindretal anbefaler endvidere, at den eksisterende statslige bevillingsramme på 14 mio. kr. årligt i loven om Dagspressens Finansieringsinstitut udvides til 30 mio. kr.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Peter Harms Larsen, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Lars Poulsen og Trine Sick

Ad a.1.

Et flertal anbefaler en nyordning vedr. Dagspressens Finansieringsinstitut, således at der over en længere afgrænset periode kan ydes driftsstøtte til dagblade, der på den ene side er i en trangssituation, men på den anden side med sansynlighed vil kunne drives videre efter en støtteperiode. En forudsætning for nyordningens gennemførelse er, at den eksisterende statslige bevillingsramme på 14 mio. kr. årligt til Dagspressens Finansieringsinstitut fremover udfyldes.
Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Torben Dalby Larsen, Ole Steen Nielsen og *Chresten W. Reves* understreger, at deres støtte til anbefalingen forudsætter, at der ikke på anden måde afsættes statsmidler til selektiv driftsstøtte til dagbladene.

Nyordningen skal frem for alt tilgodese muligheden for, at der over en længere afgrænset periode kan ydes driftsstøtte til dagblade, der på den ene side er i en trangssituation, men på den anden side med sandsynlighed vil kunne drives videre efter en støtteperiode.

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

En forudsætning for forslaget er, at den eksisterende bevillingsramme på 14 mio.kr. til Finansieringsinstituttet fremover udfyldes i modsætning til praksis de senere år, hvor tilskuddet har været nær halveret. I lyset af de seneste års udvikling i vilkårene for dagbladsvirksomhed, finder Medieudvalget denne beskæring højst beklagelig.

Medieudvalget foreslår, at der samtidig af Finansieringsinstituttets private midler (dvs. den på medlemsbidrag sammensparede kapital) stilles en sum til rådighed for driftsstøtte. Denne sum skal have samme størrelse som den del af statstilskuddet, der her foreslås anvendt til driftsstøtte.

Følgende fordeling af statstilskuddet foreslås, idet tilskuddet fra DFs egne midler er anført i parantes:

Tabel 14.3.2.1.: Tilskud fra Dagspressens Finansieringsinstitut

Tilskudstype	Fordeling i ekst. lov	Nuværende faktisk tilskud	Forslag til ny fordeling
§ 3, 1: Ombygning, modernisering af anlæg m.v. samt produktudvikling og markedsforskning m.v.	8 mio. kr.	1,8 mio. kr.(indtil 9½% af projektudgifter).	5 mio. kr. (indtil 9½% af projektudgifter).
§ 3, 2: Planlægning af nye dagblade	2 mio. kr.	2 mio. kr. (-)	1 mio. kr.(-)
§ 3, 3: Etablering af nye dagblade	2 mio. kr.	2 mio. kr.(-)	1 mio. kr.(-)
§ 3, 4: Økonomisk sanering af dagblade	2 mio. kr.	2 mio. kr.(-)	7 mio. kr. (7 mio. kr.)
Ialt	14 mio. kr.	7,8 mio. kr. (Samlet ramme afhængig af DFs resultat).	14 mio. kr. (Samlet ramme afhængig af DFs resultat)

Lovteksten ændres, således at det nuværende anvendelsesområde vedr. § 3,4 (saneringsstøtte) suppleres som følger:

1. *Til dagblade, der allerede har haft en årelang driftsperiode, og hvor virksomhedens samlede økonomiske situation ikke inden for overskuelig fremtid skaber mulighed for nødvendig reinvestering, konsolidering, produktudvikling og/eller markedsudvikling, kan efter ansøgning gives fast tilsagn om driftsbidrag i op til fire år. Ansøgningen skal beskrive dagbladets økonomiske behov og perspektivere virkningen af en eventuel støttebevilling.*

2. *Når tilsagn om driftsbidraget er givet, kan udbetaling ske straks. Finansieringsinstituttet har mulighed herfor, normalt i årlige rater og afhængigt af om statsbevillingsdelen af støttebeløbet er til rådighed. Tilsagn om driftsbidrag er uigenkaldeligt og gælder uanset den omhandlede driftsperiodes faktiske resultater.*

3. *Den udbetalte midlertidige driftsstøtte skal anvendes til dagbladsdriften i overensstemmelse med ansøgningen.*

4. *Et dagblad, der modtager driftsstøtte, kan på ny ansøge om eventuel forlængelse af støtten fra femten måneder inden den tidligere bevilgede driftsstøttes ophør. Finansieringsinstituttet skal behandle ansøgning en inden fortre måneder. Ved vurderingen af om en støtteperiode skal forlænges ved ny bevilling, anvendes de samme kriterier som ved vurdering af den første støtteansøgning.*

Udfra en vurdering af den nuværende markedssituation må det forudses, at relativt få aviser vil være kandidater til at modtage den midlertidige driftsstøtte. Et beløb på 14 mio.kr. vil derfor række ganske langt.

For de dagbladsøkonomier, der typisk er tale om, må det formodes, at et beløb i størrelsesordenen 2-4 mio.kr. vil give så omfattende "luft", at der skabes mulighed for at gennemføre såvel produkt- og markedsføringstiltag overfor de centrale målgrupper som reinvestering i et rimeligt omfang.

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

Ad a.2.

Et mindretal tager afstand fra, at der af statsmidlerne i Dagspressens Finansieringsinstitut på grundlag af et skøn, foretaget af bestyrelsen

for Dagspressens Finansieringsinstitut, bevilges midlertidig driftsstøtte til dagblade.

Anbefales af: Frands Mortensen og Ole Prehn.

Ad b

Medieudvalget anbefaler, at de vejledende procentsatser for tilskud fra statsmidlerne til projekter under 10 mio. kr. (små og mellemstore projekter) forhøjes fra de nuværende 10% op til 20% efter bestyrelsens skøn, såfremt der efter behandling af hele ansøgningsmassen er midler dertil.

Anbefalingen foreslår følgende fordeling af tilskuddet fra statsmidlerne:

Tabel 14.3.2.2:TiIskud af statsmidlerne

	I dag	Forslag
1. Små projekter	10%	10 (20)%
2. Mellemstore projekter (indtil 10 mio.kr.)	5 % (dog max. 1,5 mio.kr)	5(20)%
3. Store projekter (over 10 mio. kr.)	5% (dog max. 1,5 mio. kr.)	5%

Bemærkninger til skemaet 17

Generelt

Den nuværende projektstøtte andrager årligt 1,8 mio. kr. årligt fra finansloven. Fremtidigt regnes på baggrund af Medieudvalgets forslag med et beløb på 5 mio. kr. årligt.

1 Små projekter

Små projekter kan fortsat efter bestyrelsens skøn støttes med op til 10% af investeringsbehovet. Såfremt der efter behandling af hele ansøgningsmassen er midler dertil, kan støtten forhøjes med op til 20% efter bestyrelsens skøn.

2. Mellemstore projekter

Mellemstore projekter kan ligeledes fortsat støttes som hidtil, dvs. med 5% af investeringsbehovet. Såfremt der efter behandling af hele ansøgningsmassen er midler dertil, kan støtten forhøjes med op til 20% efter bestyrelsens skøn.

3. Store projekter

Store projekter kan fortsat støttes med indtil 5%. Der gælder en overgrænse for tilskud på 1,5 mio. kr.

17 Medieudvalget har bedt finansieringsinstituttet udarbejde en oversigt over, hvilken betydning, det ville få for støttetildelingen, hvis man hævede satserne for investeringer under ti mio.kr. fra 10% til 20%. Denne oversigt findes i bilagsbindet som bilag 5.

Ad c.

Medieudvalget anbefaler, at der med hensyn til investeringsstøttens afgrænsning efter bestyrelsens skøn gives støtte til investering af driftsmidler, som anskaffes med henblik på dagbladsproduktion, herunder midler til online-tjenester til anvendelse på områder, der er en integreret del af dagbladsproduktion.

Medieudvalget anerkender Finansieringsinstituttets egen opfattelse af, at projekter må have relation til papirbaseret nyhedsformidling for at være støtteberettiget. Finansieringsinstituttet skal således principielt ikke yde støtte til områder, der af andre opdyrkes uden statsstøtte.

Det er dog Medieudvalgets vurdering, at rentabel dagbladsproduktion i fremtiden i høj grad vil være betinget af mulighederne for at tilbyde læserne forskellige former for supplerende elektroniske tjenester i tilknytning til dagbladsproduktionen. Specielt for mange mindre dagbladsvirksomheder udgør de begrænsede økonomiske ressourcer en uoverstigelig forhindring for at kunne tilbyde sådanne supplerende ydelser.££

Ad d.

Medieudvalget anbefaler, at det af statsministeren nedsatte tilsynsråd i forhold til Dagspressens Finansieringsinstitut udvides fra tre til fem medlemmer, således at henholdsvis forbruger- og lønmodtagerinteresserne også kan repræsenteres.

Med den foreslåede nyordning får Dagspressens Finansieringsinstitut en langt mere aktiv rolle i forhold til dagbladenes situation.

Nyordningen administreres af Finansieringsinstituttets bestyrelse, der udpeges af branchen selv. Denne konstruktion er hensigtsmæssig, da

der dermed er lagt et filter mellem de blade, der modtager støtte, og de statsmidler, der finansierer en betydelig del af den direkte driftsstøtte.

På den anden side må det sikres, at det af statsministeren nedsatte tilsynsråd får en bredere sammensætning. Medieudvalget anbefaler derfor en udvidelse af rådet fra tre medlemmer til fem, således at såvel forbruger- som lønmodtagerinteresser kan repræsenteres i rådet.

Tilsynsrådet får dermed en bredere sammensætning, som vil være nyttig, når rådet skal vurdere, om bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut handler inden for de lovmæssige rammer, der er givet.

Ad e.

Et mindretal anbefaler endvidere, at den eksisterende statslige bevillingsramme på 14 mio. kr. årligt i loven om Dagspressens Finansieringsinstitut udvides til 30 mio. kr.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Peter Harms Larsen, Kim Minke, Hans Carl Nielsen, Lars Poulsen og Trine Sick.

Den eksisterende statslige bevillingsramme i loven om Dagspressens Finansieringsinstitut har uændret været været på 14 mio. kr. siden 1984. Desuden må det konstateres, at dagbladenes økonomiske og strukturelle problemer er så store, at den foreslåede nyordning næppe vil kunne dække de ansøgninger, der er berettigede til støtte.

Hvis bevillingsrammen i forbindelse med den foreslåede lovændring forhøjes fra de nuværende 14 mio. kr. pr. år til 30 mio. kr. vil der både være taget højde for den prisudvikling, der har været siden 1984, og der vil ikke mindst være taget højde for, at det kan blive nødvendigt at hæve bevillingen i takt med, at behovet viser sig.

Forslagsstillerne har ikke taget stilling til, om den faktiske bevilling skal hæves med det samme. Der stilles således alene forslag om at ændre selve rammen. Folketinget har på den anden side mulighed for at bruge den forhøjede bevillingsramme i takt med, at de konkrete ansøgninger til finansieringsinstituttet skulle vise behov for det.

14.4 Anbefalinger vedrørende annoncekompensation for abonnementsaviser

a.1. Et mindretal anbefaler, at der etableres en driftsstøtteordning (annoncekompensation) til aviser, hvoraf mindst halvdelen sælges i abonnement, og som har en relativ lav annonceindtægt i forhold til bladsalgsindtægten.
Anbefales af: Gunhild Agger, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Peter Harms Larsen, Poul Erik Magnussen, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Raymond Olsen, Ole Prehn og Trine Sick.

a.2. Et lige så stort mindretal kan ikke anbefale, at der etableres en driftsstøtteordning, hvorefter staten efter regler, der tager udgangspunkt i den såkaldte annoncekompensationsmodel, yder tilskud til aviser.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Ole Steen Nielsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Niels Thomsen.

a.3. Et tredje mindretal anbefaler, at forslaget om annoncekompensation til abonnementsavisen underkastes en grundig analyse, der kan afklare en sådan ordnings økonomiske og bevillingsmæssige konsekvenser, dens afgrænsningsområder og dens tilskudskriterier.

Ideen om en offentligt finansiel kompensation til de blade, hvis annonceindtægt ligger betydeligt under gennemsnittet, adskiller sig fra de hidtil kendte statsstøtteordninger i andre europæiske lande ved at hvile på objektive, driftsøkonomiske kriterier. Som model for en offentlig tilskudsordning vil et annoncekompensationssystem være velegnet, såfremt der i pressens verden og på politisk niveau opstår ønske om at sikre mangfoldigheden i dansk presse igennem en løbende driftsstøtte til aviser, der økonomisk befinder sig i en vanskelig situation. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis de problemer, der på nogle

punkter er forbundet med annoncekompensationsmodellen, på forhånd er analyseret og afklaret.
Anbefales af: Torben Krogh, Anders Krarup og Kim Minke.

Ad a.1.

Et mindretal anbefaler, at der etableres en driftsstøtteordning (annoncekompensation) til aviser, hvoraf mindst halvdelen sælges i abonnement, og som har en relativ lav annonceindtægt i forhold til bladsalgsindtægten.
Anbefales af: Gunhild Agger, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Peter Harms Larsen, Poul Erik Magnussen, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Raymond Olsen, Ole Prehn og Trine Sick.

Forslaget tager udgangspunkt i den kendsgerning, at aviser købes og sælges i to omgange; dels køber læserne aviserne, dels sælges annoncepladsen (og dermed læsernes opmærksomhed) til annoncørerne. Den første indtægt kaldes "bladsalget" og er ikke pålagt moms, fordi man fra lovgivernes side har ønsket at undgå at beskatte "det frie ord". Den anden indtægt kaldes for "annoncesalget".

For næsten alle danske aviser gælder det, at det økonomiske størrelsesforhold mellem bladsalg og annoncesalg i flere år har ligget omkring 50:50. I 1994 var gennemsnittet 51:49.

For én særlig bladgruppe forholder det sig imidlertid anderledes: de mindre landsdækkende abonnementsaviser har et forhold mellem bladsalg og annoncesalg, der i gennemsnit er 79:21.

Dette udtrykker, at visse aviser nok indgår som et led i den kulturelle og politiske offentlighed, og her bidrager til opretholdelse af den samlede mangfoldighed i mediebilledet, men at de set fra annoncørpositionen er mindre interessante, fordi deres læsere enten er for spredte, rent geografisk, eller udgør for små målgrupper. Dette fører

til, at disse avisers økonomiske situation i øjeblikket er dårlig og uden egentlige vækstmuligheder. Og på længere sigt kan det frygtes, at det kan ende med lukning af et eller flere af disse dagblade.

Forslaget om annoncekompensation søger at rette op på denne strukturelle svaghed: isoleret betragtet er de pågældende blades læserkredse stor nok til at opretholde en bladudgivelse, men annoncørernes svage interesse for læserne sætter skrappe økonomiske grænser. Forslagsstillerne mener, at det snarere bør være læserne end annoncørerne, der bør have den egentlige afgørelse af, om et dagblad skal overleve eller ej. Derfor forsøger forslaget at kompensere for den manglende annonceindtægt, idet der i stedet tages udgangspunkt i bladsalget, d.v.s. i læsernes bidrag til økonomien.

Forslaget er i øvrigt opbygget således, at der ikke indgår skøn eller vurderinger i beregningen af støtten, der er automatisk og foregår efter objektive, driftsorienterede principper.

Hensigten er således at yde støtte til de blade, hvis annonceindtægter ligger væsentligt under gennemsnittet. Det foreslås, at støtten begrænses til de abonnementsaviser (defineret som aviser, hvor mindst 50% af oplaget sælges i abonnement), hvis annonceindtægter ligger mere end 10 point under forrige års gennemsnitlige annonceindtægt, målt i forhold til summen af bladsalgs- og annonceindtægten. Gennemsnittet fastlægges af praktiske grunde ud fra de blade, der indgår i Den Grafiske Højskoles bedriftssammenligninger.

Som eksempel på beregningsmetoden kan nævnes tallene fra 1993, der skulle lægges til grund for støtteberegningen for 1994. I 1993 var annonceomsætningens andel 47,3% af bladsalget + annonceindtægten. Grænseværdien for at modtage støtte bliver derfor 37,3%.

Støtten udregnes efter følgende formel:

Støtte = 37,3% af (bladsalget - annonceomsætningen).

Det fremgår af denne "formel", at støtte i praksis ikke vil påvirke incitamentet til størst muligt blad- og annoncesalg, hverken for aviser over eller under det støtteudløsende gennemsnit.

Tre mindre landsdækkende abonnementsaviser ville efter denne formel i 1994 tilsammen have modtaget 42 mio.kr. i direkte statsstøtte.

Forslaget om en annoncekompensationsmodel er ikke af ny dato, men indgik allerede i overvejelserne i den tidligere Mediekommission. Udviklingen i dagspressen i de seneste ti år, sådan som den er beskrevet grundigt her i betænkningen, gør imidlertid ikke forslaget mindre ønskeligt - snarere tværtimod.

Forslaget skal ses på baggrund af, at en række dagblade befinder sig i en selvforstærkende negativ udviklingsspiral, som de ikke kan bringes ud af alene ved hjælp af kortvarige driftstilskudsordninger af begrænset økonomisk karakter.

Kampen om reklamekronerne er blevet skærpet og de små og mellemstore landsdækkende og lokale dagblade er i stigende omfang blevet hægtet af, når kronerne på medieplanerne skal fordeles. Ikke alene annonceindtægterne, men også de lokale dagblades indtægter fra sideaktiviteter vil i de kommende år være under pres. De store landsdækkende dagblades intense priskrig på abonnementer i disse år er med til yderligere at forstærke de negative tendenser for de små og mellemstore dagblade, fordi de svigtende annonceindtægter ikke kan kompenseres med højere abonnementspriser.

Den negative udviklingsspiral kan bedst beskrives således, at små annonceindtægter giver mulighed for små eller ingen ressourcer til redaktionel produktudvikling, og uden en kraftig redaktionel satsning i den hårde konkurrencesituation i disse år falder oplaget og dermed mistes der yderligere annonceindtægter.

Som konkurrencesituationen er i dag, er etableringen af nye dagblade stort set en økonomisk umulighed. Det er en uoverkommelig opgave at komme fra den negative til den positive udviklingsspiral, selv om selve etableringsomkostningerne ved dagbladsproduktion er blevet mindre. Med henblik på også at sikre flere en mulighed for at starte nye bladprojekter, så der ikke sker yderligere indskrænkninger i det nuværende pressebillede, vil en annoncekompensationsordning ligeledes være en brugbar løsningsmodel.

Ordningen er ikke en støtteforanstaltning for nogle bestemte navngivne dagblade. Det er en ordning, der skal administreres efter objektive kriterier i form af økonomiske nøgletal udarbejdet af en af staten uafhængig instans - eksempelvis Den Grafisk Højskole og de årlige bedrifssammenligninger for dagspressen.

Der er i medieudvalgets drøftelser bl.a. anført tre kritikpunkter imod annoncekompensationsforslaget. Det gælder:

> For det første at ordningen vil blive økonomisk ustyrlig for staten, fordi den bygger på, at økonomiske nøgletal for dagbladsbranchen via objektive kriterier fører til udbetaling af en støtte til et ukendt antal dagblade årligt. Hertil skal det siges, at taber branchen annonceomsætning, falder det statslige tilskud automatisk. Stiger den samlede reklameomsætning i dagbladene, tyder udviklingen fra 1985 - 1995 på, at tilskuddet i kraft af beregningsmodellen for nøgletallet kun stiger moderat, hvis det overhovedet kommer til at stige.
>
> For det andet er det blevet indvendt, at annoncekompensationsmodellen skulle blive en sovepude for de dagblade, som måtte komme til at modtage statslige bidrag efter ordningen. Hertil er at bemærke, at annoncerne ikke alene er et væsentligt økonomisk bidrag til avisernes økonomi, men at de også må betragtes som et væsentligt indholdsmæssigtaktiv for læserne. Desuden fratager modellen ikke aviserne lysten til selv at øge

annonceomsætningen. Enhver avis vil naturligvis stræbe efter at have størst muligt økonomisk råderum selv, og vil derfor stræbe efter ikke at være støtteværdig.

Det tredje kritikpunkt har været, at forslaget omfatter abonnementsaviser defineret som aviser, hvor mindst 50% af oplaget sælges i abonnement. Formiddagsaviserne er ifølge denne opgørelsesmetode undtaget fra ordningen, fordi deres andel af abonnenter er meget beskedent. Som primært løssalgsaviser har formiddagsaviserne da også en ganske anden økonomisk sammensætning - uden bl.a. morgen- og eftermiddagsavisernes meget tyngende udgifter til abonnemtsdistribution. Formiddagsbladenes økonomi er derfor ikke umiddelbart sammenlignelig med abonnementsavisernes.

Skematisk fremstillet ville forslaget tage sig ud som følger:

Beregninger for 1994 og 1993

6. juni 1996

Støtteberegning 1994

1994-tal i mio.kr.	28 virksomheder	4 store lands	3 mindre lands	4 regionale	17 lokale
Bladsalg	3483	2191	153	564	574
Annoncesalg	3478	2039	41	814	584
I alt	6961	4230	194	1378	1158
Bladsalg i %	50,0	51,8	78,9	40,9	49,6
Annoncesalg i %	50,0	48,2	21,1	59,1	50,4
Støtte:			41,8		
Samlet indtægt			235,5		

Beregning af støtte ved flere og færre annonceindtægter og flere eller færre bladsalgsindtægter

	Annonceindtægter			Bladsalgsindtægter	
	flere	færre		flere	færre
Bladsalg	153	153		173	133
Annoncer	62	21		41	41
I alt	215	174		214	174
Støtte	33,9	49,2		49,2	34,3
Samlet indtægt	248,9	223,2		263,2	208,3

1993-tal	28 virksomheder
Bladsalg	3431
Annoncesalg	3075
I alt	6506
Bladsalg i %	52,7
Annoncesalg i %	47,3

Ad a.2.

Et lige så stort mindretal kan ikke anbefale, at der etableres en driftsstøtteordning, hvorefter staten efter regler, der tager udgangspunkt i den såkaldte annoncekompensationsmodel, yder tilskud til aviser. *Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Ole Steen Nielsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Niels Thomsen.*

En kompensationsordning som den foreslåede indebærer med den nuværende danske pressestruktur en meget nærliggende risiko for fremkomsten af statsfinansierede og statsafhængige dagblade.

Den foreslåede beregningsformel vil ikke være nogen barriere mod en politisering af bevillingerne. De vil nødvendigvis hovedsagelig være øremærkede til tre bestemte landsdækkende dagblade, og det kan ikke undgås, at der her vil blive taget hensyn til de pågældende blades politiske stillingtagen og dele af deres journalistik, som herefter ikke vil være uafhængig.

Der vil efter al erfaring ikke være nogen sikkerhed for politisk bestemte ændringer af betingelserne for adkomsten til kompensationsstøtten, hverken procentsatserne eller definition af de modtagerne blade. Begrænsning til "dagblade" eller "dagbladslignende publikationer" vil ikke være holdbar overfor politisk motiverede ændringsforsøg.

Herudover kan der rejses alvorlig tvivl om, hvorvidt en ordning som den foreslåede vil kunne give de støttede aviser et bæredygtigt økonomisk grundlag på længere sigt. Nøglen til deres overlevelse må ligge i en udvikling af et tiltrækkelig stort og trofast publikum.

Samme vilkår gælder de øvrige dagblade, hvoraf de fleste i en årrække har måttet tilpasse sig et vigende oplag.

Annoncekompensation og andre automatiske, selektive støtteordninger er fremmede for dansk tradition. Danske aviser har - i modsætning til nordiske kolleger - gennem årene opfattet det som væsentligt at forblive fri af sådanne ordninger. Dette har til dels været begrundet med en vis frygt for, at økonomisk støtte kunne medføre en uheldig form for afhængighed, der måske endda kunne blive en redaktionel risiko. Derudover har forbeholdet overfor egentlig selektiv statsstøtte formentlig medført større kreativitet og initiativ med hensyn til risikospredning i form af biaktiviteter.

Annoncekompensationsordningen bør vurderes ud fra et lavkonjunktursynspunkt. I de seneste år har konjunkturerne været med dagbladene. Dette medfører, at det for tiden er et begrænset antal dagblade, der vil være berettiget til kompensation efter den foreslåede model. Men i en lavkonjunktur, hvor annonceindrykningerne i mediaplanernes sekundære aviser bliver færre, vil der opstå et incitament til at forhøje bladpriserne. Begge dele vil medvirke til, at flere aviser bliver berettiget til annoncekompensation samtidigt med, at den nedadgående oplagsspiralbevægelse forstærkes.

Hvis en negativ samfundsøkonomisk udvikling medfører, at kompensationsordningen kommer under pres ved, at flere blade, herunder eventuelt et eller flere af de større bladhuse, trækker på den, vil det politisk set være vanskeligt at opretholde en ordning, som kræver tilførsel af stedse stigende statsmidler.

I en sådan situation vil der opstå behov for ændring af grænseværdier og støtteudmåling, hvorved planlægningen i bladhusene vil lide skade. De største tabere vil i den situation være de blade, som i højest grad har baseret deres udgivelse på støtten.

De mindre blade, der af strukturelle årsager, f.eks. manglen på et naturligt geografisk basisområde, har vanskeligst ved gennem sideaktiviteter at skabe risikospredning, har derfor størst interesse

i at modtage fornøden støtte på baggrund af professionelt skøn fremfor automatik.

Det erindres, at Norge og Sverige, som i en længere årrække har ofret milliardbeløb på statslig pressestøtte til truede dagblade, nu har begrænset denne indsats.

Ad a.3.

Et tredje mindretal anbefaler, at forslaget om annoncekompensation til abonnementsavisen underkastes en grundig analyse, der kan afklare en sådan ordnings økonomiske og bevillingsmæssige konsekvenser, dens afgrænsningsområder og dens tilskudskriterier.

Ideen om en offentligt finansiel kompensation til de blade, hvis annonceindtægt ligger betydeligt under gennemsnittet, adskiller sig fra de hidtil kendte statsstøtteordninger i andre europæiske lande ved at hvile på objektive, driftsøkonomiske kriterier. Som model for en offentlig tilskudsordning vil et annoncekompensationssystem være velegnet, såfremt der i pressens verden og på politisk niveau opstår ønske om at sikre mangfoldigheden i dansk presse igennem en løbende driftsstøtte til aviser, der økonomisk befinder sig i en vanskelig situation. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis de problemer, der på nogle punkter er forbundet med annoncekompensationsmodellen, på forhånd er analyseret og afklaret.

Anbefales af: Torben Krogh, Anders Krarup og Kim Minke.

DEL IV

ØVRIGE NØGLEOMRÅDER OG ANBEFALINGER

15 Presseetik og klageadgang

Forandringerne i mediebilledet, hvor mediernes funktion fra overvejende at være en formidlende instans mellem politikere og befolkning i langt højere grad er blevet en selvstændig aktør i den demokratiske debat, har ført til en stigende interesse for presseetiske spørgsmål.

Spørgsmålene, der er blevet rejst, er, om der er grund til at ændre normerne for god presseskik, og om dette i givet fald skal føre til en skærpelse af lovgivningen. Videre er der blevet sat spørgsmålstegn ved, om borgernes klagemuligheder over dårlig behandling i pressen er tilstrækkelige i lyset af mediernes stigende betydning for meningsdannelsen.

Et andet aspekt udgør den stigende internationalisering af medieudbudet. Især det voksende udbud af udenlandsk producerede tv-programmer, der kan modtages i Danmark, har givet anledning til en diskussion af, om den danske medieansvarslov kunne bringes til at dække disse medier eller alternativt, om man skulle arbejde for ændrede internationale reguleringer af området.

15.1 Den juridiske baggrund

I dette afsnit gennemgås og kommenteres den væsentligste lovgivning på området, idet der for en uddybende behandling af straffeloven og det presseretlige ansvarssystem henvises til bilag 1 (Knud Aage Frøbert, *Medieudvikling og informationsret).*

Pressens virke er i Danmark reguleret efter følgende lovgivning:

1. International lovgivning:	Den europæiske Menneskerettighedskonvention, FNs Verdenserklæring om Menneskerettighederne, FNs konvention om Racediskrimination og FNs konvention om barnets rettigheder.
2. Grundloven:	Bl.a. ytringsfriheden.
3. Retsplejeloven:	Kildebeskyttelse m.v.
4. Straffeloven:	Bl.a. uberettiget videregivelse af meddelelser om enkeltpersoners rent private forhold, freds- og ærekrænkelser, diskrimination (§ 266b).
5. Medieansvarsloven:	Bl.a. ansvarsplacering, god presseskik og Pressenævnet.

Ad 1. International regulering

De centrale internationale tiltag af relevans for mediernes og borgernes ytringsmuligheder repræsenterer alle et forsøg på en forening af til dels modstridende hensyn. Det gælder på den ene side respekten for ytringsfriheden og på den anden side hensynet til opretholdelse af samfundsordenen og uønskede krænkelser af borgerne. Der gælder følgende:

Den europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

I denne konvention, der er inkorporeret i dansk ret, er de modstridende hensyn følgende. I artikel 10, stk. 1 hedder det, at "Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter

meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser...". Begrænsningerne er indført i artikel 10, stk. 2.: "Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastet sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed".

FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder

I denne erklæring står der i artikel 19, at "Enhver har ret til menings- og ytringsfrihed: Denne ret omfatter frihed til at hævde sin opfattelse uden indblanding og til at søge, modtage og meddele oplysning og tanker ved et hvilket som helst meddelelsesmiddel og uanset landegrænser".

Også i denne konvention er ytringsfriheden omfattet af begrænsninger. Det hedder i artikel 19 stk. 2, at retten til ytringsfrihed medfører særlige forpligtelser og et særligt ansvar, blandt andet respekt for andre menneskers rettigheder eller omdømme. I artikel 20, stk. 2 hedder det endvidere, at "Enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, skal være forbudt ved lov".

Verdenserklæringen er ikke umiddelbart folkeretligt bindende. Men principperne er blevet indarbejdet i FNs Konvention om borgerlige og politiske rettigheder i 1966, hvorefter de har folkeretlig gyldighed.

FNs konvention om racediskrimination

Danmark underskrev i 1966 FNs Internationale Konvention fra 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Konventionen er folkeretligt bindende. I artikel 4 i Racediskriminationskonventionen hedder det bl.a. :

> *"Deltagerstaterne fordømmer al propaganda og alle organisationer, som bygger på ideer eller teorier om overlegenhed hos en enkelt race eller persongruppe af en bestemt hudfarve eller etnisk oprindelse, eller som søger at forsvare eller fremme nogen form for racehad og racediskrimination og forpligter sig til [...] at kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination og alle voldshandlinger eller tilskyndelse til sådanne handlinger imod enhver race eller persongruppe af anden hudfarve eller etnisk oprindelse samt ydelse af enhver bistand til raceforfølgelser, herunder deres finansiering".*

FNs konvention om barnets rettigheder

Konventionen blev vedtaget i 1989 og ratificeret af Danmark i 1991. Artikel 17 omhandler massemedierne. Der er tale om den af FNs konventioner, der er underskrevet af flest stater, nemlig 177.

Konventionen forpligter deltagerlandene til at tilskynde massemedierne til at udbrede information af social og kulturel værdi for børn, at samarbejde internationalt om fremstilling af medieprodukter samt til at udvikle retningslinier for beskyttelse af børn mod medieudbud, som skader deres velfærd.

Danmark har således valgt forskellige måder at efterleve de fire konventioner - EMRK, Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, Racediskriminationskonventionen og konventionen om barnets rettigheder - på.

Ad 2. Grundloven

Grundlovens § 77 lyder: *"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres".*

Formuleringen i § 77 indebærer, at grundloven sikrer det, der i almindelighed betegnes som ytringsfrihed i *formel* forstand. Heri ligger nærmere, at der ikke ved en almindelig lov kan indføres censur eller andre forebyggende forholdsregler. Derimod sikrer grundloven ikke en ytringsfrihed i *materiel* forstand, idet retten til at offentliggøre sine tanker sker "under ansvar for domstolene". Det er derfor overladt til lovgivningsmagten og domstolene at fastsætte disse grænser eller - sagt med andre ord - at bestemme, hvilke ytringer der skal være strafbare og hvilke sanktioner, der skal være forbundet med at overtræde en sådan bestemmelse.

En vis materiel ytringsfrihed kan dog formentlig udledes af andre grundlovsbestemmelser; således forudsætter reglerne om en demokratisk samfundsorden, at borgerne kan orientere sig om politiske beslutninger, og at massemedierne har en fri adgang til at informere om disse beslutninger og til at kommentere og kritisere dem.

Som nævnt i denne betænknings første del er det Medieudvalgets opfattelse, at en ubetinget respekt for ytringsfrihedens principper er en afgørende forudsætning for, at medierne kan bidrage optimalt til den demokratiske samfundsform.

Ikke sjældent bliver begrænsninger i ytringsfriheden - og dermed også i retten til at søge informationer - foreslået i "gode sagers"

tjeneste. Men selv nok så særegne synspunkter bliver ikke udryddet ved forbud. Man undgår kun, at de lovligt kan udtrykkes offentligt.

Ad 3. Retsplejeloven

I forbindelse med retsplejelovens bestemmelser skal der peges på én bestemmelse: Kildebeskyttelsen i retsplejelovens § 172.

Kildebeskyttelsen rummer to forskellige elementer; et pligtelement og en rettighedsside.

På den ene side er kildebeskyttelsen en del af de presseetiske regler, som den enkelte redaktion og redaktionelle medarbejder er underlagt - dvs. et ansvar der påhviler medierne. Det presseetiske ansvar indebærer en ufravigelig respekt for kildernes ønske om fuldstændig fortrolighed både med hensyn til, hvem der er kilde til oplysningerne, og til indholdet af de oplysninger, som kilderne har givet videre som baggrundsorientering til journalisten.

På den anden side er kildebeskyttelsen hjemlet i retsplejelovens § 172, hvorefter journalister kan påberåbe sig kildebeskyttelsen og i retten nægte at vidne om, hvem der er de anonyme kilder til offentliggjorte artikler. I dette tilfælde altså et retskrav som medierne har.

Muligheden for at undslå sig vidnepligten er ikke ubegrænset. For det første kan dommeren kræve kildebeskyttelsen tilsidesat, hvis der er tale om alvorlige forbrydelser med en straframme på fire års fængsel eller derover, hvis vidneførelsen må antages at have afgørende betydning for sagens opklaring og hensynet til sagens opklaring klart overstiger hensynet til kildens anonymitet. Desuden dækker kildebeskyttelsen alene kildens identitet, men ikke *indholdet* af de oplysninger, som den anonyme kilde er kommet med.

Endelig dækker kildebeskyttelsen i retsplejeloven alene offentliggjort stof. Ikke offentliggjort materiale, herunder research, baggrundsstof m.v. og kilderne til dette stof er ikke omfattet af beskyttelsen i § 172.

Da kildebeskyttelsen både er en ufravigelig presseetisk norm og en retlig beskyttelse i retsplejeloven, er der indbygget en grundlæggende konflikt mellem disse to sider af kildebeskyttelsen. Da journalisten normalt vælger at støtte kildens krav på fortrolighed, så kommer disse konflikter til udtryk som et sammenstød mellem journalistens etiske norm og en utilstrækkelig lovgivning.

Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening, Danmarks Radio og TV 2 opfordrer i de konkrete sager normalt til, at der bliver taget et ubetinget hensyn til kildebeskyttelsen, således at tilliden mellem kilden og journalisten ikke bliver ødelagt.

I forbindelse med forberedelsen af lovforslaget om mediernes informationsdatabaser blev kildebeskyttelsen også påberåbt, idet Justitsministeriet oprindeligt ønskede, at Pressenævnet skulle have indsigt i de interne, lukkede databaser på redaktionerne. Et krav som blev afvist af Danske Dagblades Forening, Dansk Journalistforbund, DR, TV 2 og af et enigt Pressenævn, fordi en sådan indsigt ville være et brud med den etiske side af kildebeskyttelsen.

Kildebeskyttelsen i § 172 er som sagt begrænset. I starten af 1993 stillede dagbladene, DR, TV 2 og Journalistforbundet forslag om, at kildebeskyttelsen blev udvidet til også at omfatte indholdet af oplysningerne og kilder til ikke-offentliggjorte oplysninger.

Medieudvalget har drøftet kildebeskyttelsesreglen i Retsplejelovens § 172. Udvalget har specielt beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt den nuværende regel har tilstrækkeligt omfang. Reglen fritager i dag redaktører og redaktionelle medarbejdere for vidnepligt med hensyn til, hvem der er kilde til en oplysning eller

forfatter til en artikel m.v. bragt i medier omfattet af Medieansvarslovens § 1, nr. 1, dvs. massemedierne i almindelighed.

Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening, Danmarks Radio og TV 2 har tidligere slået til lyd for en udvidelse, så kildebeskyttelsesreglen også skulle omfatte endnu ikke offentliggjort stof, samt research- og baggrundsmateriale. Medieudvalget anser det for meget væsentligt, at der findes en løsning på spørgsmålet, men anerkender, at det ved justitsministerens mellemkomst er taget på dagsordenen i det siddende udvalg vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen, hvorfra der må afventes et initiativ.

Ad 4. Straffeloven

Der er i forbindelse med straffeloven grund til at pege på tre centrale forhold:

a. Lovens bestemmelser og særlige betydning for medierne.
b. Bestemmelserne om freds- og ærekrænkelser §§ 263-275.
c. Den såkaldte "Racismeparagraf" - straffelovens § 266b.

Ad a. Straffelovens bestemmelser og særlige betydning for medierne.

Når straffelovens gyldighedsområde fortjener særskilt behandling i forbindelse med de presseetiske spørgsmål, skyldes det en nødvendig præcisering af, at det er muligt at retsforfølge lovstridige ytringer, selvom disse ikke er fremsat af en medievirksomhed, der er omfattet af medieansvarsloven eller som er hjemmehørende i Danmark.

Straffelovens bestemmelser ville således kunne bringes i anvendelse, hvis:

> handlingerne - f.eks. fotografering på et ikke-offentligt tilgængeligt sted eller ærekrænkende udtalelser - har fundet sted i Danmark (§ 6, nr. 1).

handlingerne er foretaget (ytringerne har fundet sted) inden for sådant område, hvor den er strafbar, også efter den dér gældende lovgivning, såfremt den udføres af en person med dansk indfødsret, eller som er bosat i Danmark (§ 7).

handlingerne (ytringerne) får konsekvenser for personer bosiddende i Danmark. Det kunne f.eks. være ærekrænkende ytringer fremsat mod en dansker i et program der via satellit kan modtages i Danmark.

Endvidere skal det bemærkes, at straffeloven - i modsætning til dele af medieansvarsloven - opererer med et begreb om medvirken, der i straffelovens § 23, stk. 1, er formuleret således: "Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen".

For at kunne pålægge strafansvar i forhold efter straffeloven kræves det endvidere som udgangspunkt, at de involverede personer har handlet forsætligt, i modsætning til de fleste særlove, hvor det normalt er tilstrækkeligt at personen har handlet uagtsomt.

Ad b. Bestemmelserne om freds- og æres krænkelser

Bestemmelserne om æreskrænkelser er udtryk for en begrebsmæssig forskel mellem fredskrænkelser på den ene side og æreskrænkelser på den anden. En fredskrænkelse - hvadenten den fremtræder som billede eller som meddelelse - er en form for afsløring eller afdækning af noget, som tilhører det beskyttede privatliv.

Billedet kan tale sandt, og meddelelsen kan være korrekt - det er uden betydning for krænkelsens strafbarhed. En krænkelse af privatlivets fred er således i sig selv strafbar.

En ærekrænkelse derimod er en slags beskyldning. Hvis man ser bort fra ringeagtsytringer, er det centrale tema for de relevante paragraffer *sigtelser*, det vil sıge beskyldning mod en person for at

have begået noget strafbart eller på anden måde moralsk dadelværdigt eller for ikke at besidde de kvalifikationer, der er en forudsætning for, at vedkommende kan bestride sin stilling. Sådanne sigtelser kan - på linie med ringeagtsytringer - straffes med bøde eller hæfte. Men det, der er vigtigt for informationsfriheden, er, at en sigtelse er straffri, hvis den er sand.

Den bestemmelse er grundlaget for al undersøgende og kritisk journalistik. Uden den kunne massemedierne ikke afsløre misligheder inden for den offentlige forvaltning, overgreb fra myndighedernes side eller uhæderlige metoder i erhvervslivet, for sådanne afsløringer er identiske med ærekrænkende sigtelser. Hvis de ubetinget var strafbare på linie med fredskrænkelser, måtte massemedierne afholde sig fra enhver form for undersøgende og kritisk journalistik.

Af hensyn til mediernes muligheder for at udøve deres kontrollerende og undersøgende funktion i samfundet er det derfor vigtigt, at der for sigtelser er adgang til at føre sandhedsbevis med straffrihed som følge.

Det skal understreges, at bevisbyrden for, at en sigtelse er sand, altid vil påhvile den, der har fremsat eller udbredt sigtelsen. Det har i sig selv en positiv effekt på den kritiske journalist, idet denne tilskyndes til at udføre sit researcharbejde bedst muligt. Journalisten skal vide, at det ikke er tilstrækkeligt, at en sigtelse er sand; journalisten må også kunne *bevise,* at den er sand. På den anden side giver reglerne både myndigheder og erhvervsvirksomheder mv. den viden, at ærekrænkende beskyldninger mod dem er straffri, hvis beskyldningerne er sande, eller hvis de i god tro er fremsat til åbenbar varetagelse af almen interesse.

Bevidstheden om, at retsordenen således anerkender massemediernes funktion som kontrollører, og at der i disse sager er adgang til at føre sandhedsbevis, er et fundament for den frie presse.

Ad c. Racismeparagraffen

Den tredje bestemmelse, der skal fremhæves, er den såkaldte "Racismeparagraf[1], straffelovens § 266b.

Danmarks opfyldelse af racediskriminationskonventionens - og Konventionen om borgerlige rettigheders - krav i pressesammenhæng er alene sikret i straffelovens § 266b. Bestemmelsen blev strammet i 1995, så der nu kræves skærpet straf for racistiske ytringer, hvis det sker med henblik på udbredelse til en videre kreds, såkaldt propaganda.

Konflikten mellem ytrings- og pressefriheden på den ene side og hensynet til "racismeparagraffen" i straffelovens § 266b på den anden side er tydeligt kommet til udtryk i den såkaldte "Grønjakkesag".

Her blev en journalist og redaktør ved DR's TV-Avisen dømt for viderebringelse - og dermed delagtighed i udbredelsen - af racistiske synspunkter og straffet efter § 266b, fordi TV-Avisen havde bragt et interview med en gruppe stærkt racistiske unge, såkaldte "grønjakker".

Dommen blev stadfæstet både ved Landsretten og i Højesteret.

Med støtte fra Dansk Journalistforbund klagede journalisten efterfølgende til Den europæiske Menneskeretskommission. I klagen blev det anført, at journalistens ytringsfrihed og hele pressefriheden var blevet krænket af de danske domstole.

Rapporten fra kommissionen indeholdt en kritik af Danmark. I sagen "Jersild vs. Danmark" blev Danmark dømt under henvisning til artikel 10 i Den europæiske Menneskeretskonvention.

Det hedder blandt andet i dommen, at TV-Avisen var ude i et væsentligt ærinde, da man beskrev racistiske tendenser blandt de unge "grønjakker". Det hedder endvidere, at det ikke kan være

domstolenes opgave at kommentere den journalistiske form, som redaktionen giver det enkelte indslag. Med andre ord må det være redaktionens suveræne valg, om et emne eksempelvis bliver behandlet ved en reportage, et interview eller et debatprogram.

I forbindelse med § 266b er det endvidere blevet diskuteret, om den udelukkende skal være undergivet offentlig påtalekompetence. Det vil sige, at en sag efter § 266b kun kan rejses af anklagemyndigheden.

Der henvises til, at det kun er etniske minoriteter, der udsættes for racediskrimination i Danmark. Deres opfattelse af, hvad der er diskriminerende udtalelser, stemmer ifølge denne argumentation ofte dårligt overens med, hvad majoritetssamfundet - her personificeret ved anklagemyndigheden og (hvis det kommer så langt) dommerne - opfatter som en overtrædelse af § 266b.

Modsat § 266b er straffelovens § 267 - injurielovgivningen - kun undergivet privat påtale. Det er ved hjælp af denne paragraf, at f. eks. Den Danske Forening har rejst sager, når den er blevet beskrevet som bestående af racister, kulturracister eller lignende.

Ad 5. *Medieansvarsloven*

Medieansvarsloven - hvori det bl.a. hedder, at *"Massemediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presses kik"* - blev vedtaget i 1991 og trådte i kraft i 1992.

Lovens område

Loven omfatter:

1. Indenlandske periodiske skrifter, herunder billeder og lignende fremstillinger, der trykkes eller på anden måde mangfoldiggøres.

2. Lyd- og billedprogrammer, der spredes af Danmarks Radio, TV 2, TV 2s regionale virksomheder og foretagender, der har tilladelse til radio- eller fjernsynsvirksomhed.

3. Tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden, såfremt de har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den formidling, der er omfattet af pkt. 1 og 2, og disse medier indgiver en anmeldelse til pressenævnet (se nedenfor om pressenævnet).

Sidstnævnte punkt er interessant i forbindelse med de mange nye elektronisk baserede informationstjenester, der dukker op i disse år. Formuleringen indebærer, at det kræves at der er tale om en én vejs-kommunikation, således at informationssystemer, hvor modtageren umiddelbart kan korrigere eller supplere den udsendte information, ikke kan omfattes af loven. Det samme gælder de teledata-systemer, der blot teknisk formidler eller udbreder nyhedsstof uden selvstændig bearbejdning. Da stoffet skal udbredes til offentligheden, kræves det, at principielt alle - eventuelt mod betaling - kan få adgang til stoffet; virksomheders interne informationssystemer er således ikke omfattet af medieansvarsloven.

Folketinget har dog ved *Lov om mediers informationsdatabaser* præciseret, at offentligt tilgængelige informationsdatabaser, der er massemedier, eller som drives i tilknytning til en eller flere virksomheder, der driver massemedier, kan blive omfattet af medieansvarsloven, hvis de tilmeldes Pressenævnet ved den ansvarlige redaktør og indgiver en anmeldelse til registertilsynet (§§ 1, 3 og 6).

En anden konsekvens af Medieansvarsloven er, at udenlandsk producerede skrifter og lyd- og billedprogrammer, som indføres og modtages her i landet, er undergivet de almindelige ansvarsbestemmelser - og ikke Medieansvarsloven. Et strafansvar vil derfor typisk alene kunne pålægges importør eller distributør i henhold til den almindelige danske lovgivning.

Lovens indhold

Medieansvarsloven adskiller sig fra straffelovens bestemmelser på tre centrale områder:

a. Kredsen af ansvarssubjekter er begrænset til nogle få hovedpersoner i publikationsprocessen. Som udgangspunkt kan kun én af disse personer drages til ansvar. Dansk rets almindelige ansvarsregler om medvirken gælder således ikke her.

b. Anonymitet er som hovedregel ansvarsfrihedsgrund for de anonyme kilder. Ansvaret pålægges istedet den ansvarlige redaktør.

c. I et vist omfang er kravet om forsæt fraveget på dette område, idet en redaktør i mange tilfælde er ansvarlig for en lovovertrædelse, der ikke kan tilregnes den pågældende, hverken forsætligt eller uagtsomt.

Loven repræsenterer således i forhold til straffeloven en indskrænkning i den personkreds, der kan drages til ansvar.

Grunden til denne indskrænkning er ønsket om at skabe de bedst mulige vilkår for nyhedsformidlingen og meningsudvekslingen i samfundet. Det er hensigtsmæssigt for medierne, at kredsen af ansvarssubj ekter er begrænset til nogle få hovedpersoner. Når man tænker på, hvor mange mennesker der beskæftiges med fremstillingen af et dagblad eller en nyhedsudsendelse i fjernsynet, og hvor kort fremstillingsprocessen er, ville det virke forsinkende og uheldigt, hvis hver enkelt deltager i processen skulle tage stilling til retmæssigheden af den enkelte artikels eller det enkelte indslags indhold.

Det skal dog bemærkes, at straffelovens almindelige ansvarsregler finder anvendelse for lovovertrædelser, der begås gennem indholdet af et massemedie, hvis overtrædelsen kan medføre straf i form af fængsel i seks år eller derover.

Pressenævnet

En følge af medieansvarsloven var endvidere, at der blev oprettet et offentligt pressenævn med repræsentanter udpeget efter udtalelse fra hhv. Højesterets præsident, Dansk folkeoplysnings Samråd, Dansk Journalistforbund og de redaktionelle ledelser i den trykte presse og radio og fjernsyn.

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der med god presseskik bl.a. henvises til de vejledende regler for god presseskik (se bilag 7). Disse regler er optrykt som bilag til lovens bemærkninger. Desuden fastslås det, at Pressenævnets praksis vil være et væsentligt bidrag til at udbygge og konkretisere indholdet af de generelle principper, som er grundlaget for § 34s norm for "god presseskik".

Fra politisk side var der et betydeligt pres for at få skabt en situation, hvor samtlige medier var omfattet af det samme presseetiske system, således at den enkelte borger fik en enkel adgang til at klage over mediernes behandling af en sag.

I forbindelse med arbejdet i medieansvarsudvalget blev der mellem mediernes repræsentanter skabt enighed om et kompromis. Danske dagblade tilsluttede sig, at der til de vejledende regler for god presseskik blev tilført bestemmelser om non-information og journalisternes ret til at sige fra med henvisning til den personlige samvittighed. Dansk Journalistforbund, Danmarks Radio og TV 2 tilsluttede sig til gengæld oprettelse af et offentligt pressenævn med kompetence i forhold til samtlige medier.

Det var således et enigt medieansvarsudvalg, der anbefalede oprettelsen af Pressenævnet og bestemmelsen i lovens § 34 om "god presseskik".

I debatten om lovforslaget blev der fra flere sider, såvel i som uden for Folketinget, udtrykt frygt for, at den presseetiske regu-

lering blev flyttet fra de enkelte journalister og redaktioner over til det politiske system.

Ved præsentationen af forslaget, i besvarelser af Folketingets spørgsmål under behandlingen af det og i den offentlige debat understregede regeringen v. justitsminister Hans Engeli betydningen af enigheden i mediebranchen bag anbefalingen af et Pressenævn, ligesom justitsministeren fremhævede, at "en sådan etisk standard med stærke elementer af selvjustits ikke på udtømmende måde (kan) udtrykkes gennem konkrete lovregler" (kronik, Information, d. 18. marts 1991). Regeringen lagde desuden i debatten vægt på, at mediernes uafhængighed af statsmagten er et fundament for det danske folkestyre.

Umiddelbart efter lovens ikrafttræden - d. 6. januar 1992 - bekræftede justitsministeren disse synspunkter i en kronik i Berlingske Tidende, hvor han på baggrund af debatten før lovens vedtagelse uddybende skrev:

> *"God press es kik er først og fremmest de regler, som pressen selv har fastsat som norm for udøvelse af sin virksomhed. Det bliver derfor i vidt omfang mediernes egen opfattelse af hvad der er god handlemåde, som er afgørende. Og dermed får en stillingtagen til kriteriet "god presseskik" et meget stærkt element af selvjustits. Sådan bør det også være.(...) Pressens egne presseetiske regler, som er udformet med omtanke, må være grundlaget på samme måde, som jeg forestiller mig, at eventuelle kommende ændringer i de presseetiske regler må ske med udgangspunkt i de overvejelser og synspunkter, som kommer fra pressens egne organisationer og medarbejdergrupper."*

Der har imidlertid fortsat siden lovens ikrafttræden været kritik fra både danske og internationale presseeksperter af den - i europæisk sammenhæng specielle - danske ordning.

Kritikken har især koncentreret sig om, at statens rolle i forhold til presseetikken er betænkelig ud fra det synspunkt, at det af hensyn til mediernes uafhængighed er helt afgørende, at den presseetiske regulering forbliver hos den enkelte redaktion og journalist. I sammenhæng hermed peger den vedvarende kritik på faren for, at et centralt pressenævn gennem sin praksis kan risikere at cementere de vejledende presseetiske regler til en grundfæstet presseetisk norm, hvilket vil begrænse den journalistiske frihed og uafhængighed.

Endelig har der været kritik af, at formuleringen i Medieansvarslovens § 34 om massemediernes "indhold og handlemåde" indebar en antastning af den journalistiske metodefrihed.

Summerende kan siges, at kritikerne pegede på en fare for en statsliggørelse af presseetikken. Kritikken har sikkert haft den betydning, at de ansvarlige inden for medierne, deres organisationer og Pressenævnet har været særdeles opmærksomme på de faremomenter, som det nye system indebærer.

Pressenævnets virke

Pressenævnet har hidtil behandlet 100-125 sager årligt. Antallet af klager er steget år for år. Sagsbehandlingstiden er typisk på seks til otte uger. Blandt klagerne er der mange politikere, advokater og organisationer. Men helt overvejende må man alligevel fastslå, at målet med at oprette et nævn, der kunne give den almindelige borger en nem og hurtig adgang til at klage over medierne, er nået.

Med hensyn til en beskrivelse af klagers indhold og afgørelse henvises til Pressenævnets Årsberetning 1994.

Gennem de første fire års arbejde i Pressenævnet er der visse krav til "god presseskik", som kan siges at være fremhævet gennem nævnets kendelser.

Det mest synlige gennemgående træk i nævnets kendelser er en principiel tilslutning til, at "oplysninger, som kan være skadelige, krænkelse eller agtelsesforringende for nogen, skal efterprøves i særlig grad, inden de bringes, først og fremmest ved forelæggelse for de pågældende".

Effekten af nævnets holdning hertil afspejles i en konstatering, som fremhæves i Pressenævnets Årsberetning 1994: Der er sket en "ikke ubetydelig nedgang" i antallet af klager over manglende overholdelse af princippet.

Men altovervejende har nævnet været bevidst om at gennemføre et individuelt skøn over elementerne i hver enkelt klagesag, og end ikke ovennævnte princip kan betragtes som et uomgængeligt krav. Pressenævnet har flere gange godtaget en forklaring om, hvorfor den "angrebne" ikke har fået angrebene forelagt inden offentliggørelse.

Der kan således ikke generelt siges at være indført nogen grundfæstet norm i kraft af Pressenævnets praksis.

Det er et af hensynene bag Medieansvarsloven, at hvis man som borger føler sig forurettet af medierne, kan man både gå til domstolene og til Pressenævnet for at fa sin sag behandlet. Der kan derfor godt føres sager sideløbende, og det er da også sket flere gange.

I disse tilfælde vil sagen typisk blive behandlet først i Pressenævnet. Nævnet har i flere tilfælde været sig dette meget bevidst og har været omhyggeligt med at undgå at tage stilling til elementer i sagen, som er anliggender for domstolene og ikke for nævnet.

Emnet er behandlet i Pressenævnets Årsberetning 1993, hvor det på baggrund af en konkret sag slås fast, at "det kan således meget vel forekomme, at et massemedie i den konkrete situation ikke har

begået noget strafbart, men kan kritiseres for at have handlet i strid med god presseskik".

Det modsatte kan på den anden side lige så vel være tilfældet, typisk f. eks. ved ærekrænkelser, hvor fornødent sandhedsbevis ikke har kunnet føres for retten, men hvor Pressenævnet ikke har fundet grundlag for at anse massemediets indhold og/eller handlemåde for at være i strid med god presseskik.

Denne overordnede holdning har også i de efterfølgende år været retningsgivende, når Pressenævnet har behandlet sager med mulige elementer både af strafferetlig og presseetisk art.

Non-information og samvittighed

Det er en anerkendt opfattelse inden for medierne, at ansvaret for en god presseskik påhviler både de enkelte redaktioner og den enkelte redaktionelle medarbejder. Det presseetiske ansvar kan ikke uddelegeres til andre end de direkte ansvarlige.

Denne opfattelse bliver styrket af ophavsretslovens bestemmelser om droit moral, der giver den enkelte ophavsmand en afgørende indflydelse på den måde, som det redaktionelle stof bliver formidlet på.

Den enkelte medarbejders personlige ansvar bliver fremhævet af den såkaldte samvittighedsklausul i de vejledende regler:

> *"En journalist bør ikke pålægges opgaver, der strider mod hans samvittighed eller overbevisning.*"

Redaktionens frihed og uafhængighed - og dermed redaktionens ansvar for at fastholde uafhængigheden - fremhæves af non-informationsklausulen i de vejledende regler:

> *"Under brud på god presseskik henhører også hindring af berettiget offentliggørelse af informationer af væsentlig betydning for offentligheden, samt eftergivenhed over for uden-*

forståendes krav om indflydelse på massemediernes indhold, hvis eftergivenhed kan medføre tvivl om massemediernes frie og uafhængige stilling. Brud på god presseskik foreligger endvidere, hvis en journalist pålægges opgaver, som er i strid med nærværende presseetiske regler. "

Pressenævnet har endnu ikke behandlet sager om overtrædelse af den såkaldte samvittighedsklausul. Baggrunden er sandsynligvis, at en mulig klager typisk vil være i et ansættelsesforhold hos den indklagede. Sager af denne art vil derfor typisk være overenskomstspørgsmål, der henhører under overenskomstmæssig voldgift. Siden medieansvarslovens ikrafttræden har der da også været flere eksempler på, at der i voldgiftskendelser er henvist til de vejledende presseetiske reglers samvittighedsklausul.

Som konkrete eksempler kan nævnes flere sager indenfor organisationsbladverdenen. Problemet har været, hvor stærk en styring den politiske ledelse skal have over bladenes indhold.

Der er indenfor organisationsbladverdenen ikke nogen stærk tradition for en adskillelse mellem den journalistiske behandling af et emneområde og ledelsens ønsker om at fremme organisationernes officielle synspunkter.

Det kan stille den pågældende journalist i et uacceptabelt valg mellem hans etiske normer og en fortsat ansættelse. Der er derfor grund til at pege på det hensigtsmæssige i, at man i henhold til de vejledende presseetiske regler indretter en kompetencefordeling på organisationsbladene, der giver den journalistiske redaktør det fulde og hele redaktionelle ansvar.

15.2 Anbefalinger

a. Medieudvalget kan på det foreliggende grundlag ikke anbefale:

At Medieansvarslovens gyldighedsområde udvides, så den kommer til at omfatte udenlandske satellittransmitterede tv- og radioprogrammer, der kan modtages i Danmark.

At Medieansvarsloven skal omfatte elektroniske databaser, med mindre der klart er tale om et massemedie.

At de vejledende regler for god presseskik ændres som følge af den stigende brug af såkaldt "manipuleret billedmateriale".

b. 1. Et flertal anbefaler, at Pressenævnet fortsat skal være et offentligt organ med den nugældende sammenkædning til Medieansvarsloven. Anbefalerne ønsker at pointere, at grundlaget for de vejledende presseetiske regler fortsat bør være mediernes egen opfattelse af, hvad der er "god handlemåde", og at ændringer i de vejledende regler alene kan ske med udgangspunkt i de overvejelser og synspunkter, som kommer fra pressens egne organisationer og medarbejdergrupper.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Trine Sick.

b.2. Et mindretal anbefaler, at Pressenævnet nedlægges som et offentligt organ, og at sammenkædningen mellem Medieansvarsloven og de presseetiske regler ophæves, således at massemediernes virke alene er underkastet den almindelige lovgivning og det klagesystem, som medierne og deres organisationer selv måtte etablere, og således at forvaltningen af det presseetiske ansvar fundamentalt set er et anliggende for den enkelte redaktion og den enkelte journalist.

Anbefales af: Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Prehn og Niels Thomsen.

c. Medieudvalget anbefaler, at overtrædelser af straffelovens § 266b, den såkaldte racismeparagraf, fortsat alene skal være underlagt offentlig påtalekompetence.

Ad a.

Medieudvalget kan på det foreliggende grundlag ikke anbefale:

At Medieansvarslovens gyldighedsområde udvides, så den kommer til at omfatte udenlandske satellittransmitterede tv- og radioprogrammer, der kan modtages i Danmark.

At Medieansvarsloven skal omfatte elektroniske databaser, med mindre der klart er tale om et massemedie.

At de vejledende regler for god presseskik ændres som følge af den stigende brug af såkaldt "manipuleret billedmateriale".

De ændringer, det danske mediebillede undergår i disse år, har med god grund rettet offentlighedens søgelys mod det journalistiske ansvar.

Internationaliseringen i sammenhæng med mediernes stigende betydning som meningsdannere og opbruddet i befolkningens faste ideologiske tilhørsforhold har skærpet behovet for en løbende offentlig debat om den måde, medierne forvalter deres opgave som formidlere.

At behovet for debat, diskussion og kritik skærpes, er imidlertid ikke ensbetydende med, at der kræves skærpet lovgivning.

Den offentlige debat om - og kritik af - mediernes formidling er spørgsmål, der vedkommer alle borgere. Det berettigede i en borgers kritik af en given journalistisk praksis må aldrig gøres betinget af, om denne praksis nu måtte være lovlig henholdsvis ulovlig.

Medieudvalget har drøftet en række konkrete emner, der i den offentlige debat har givet anledning til forslag om ændringer af den nugældende lovgivning. Som det fremgår af anbefalingen finder Medieudvalget dog ikke, at der er behov for ændringer.

1. *Medieansvars lovens gyldighed i forhold til udenlandske satellit-transmitterede tv- og radioprogrammer, der kan modtages i Danmark.*

Medieudvalget anerkender det som et problem, at tv-stationer, der er hjemmehørende i et andet land, målrettet kan henvende sig til et dansk publikum, uden at være underlagt dansk lovgivning, sådan som det f.eks. i dag er tilfældet med TV3

Set fra seernes synspunkt er det utilfredsstillende, at der ikke via det presseretlige ansvarssystem er mulighed for at klage over en sådan stations programmer. Også af konkurrencemæssige hensyn kan det forekomme uhensigtsmæssigt, at stationer, der direkte konkurrerer om det samme publikum, ikke er lovgivningsmæssigt ligestillet.

Når Medieudvalget til trods herfor ikke kan anbefale ændret lovgivning, hænger det samme med to forhold:

Differentieret tekstning/tale af de samme programmer på forskellige nationale sprog vil sandsynligvis vinde stadig større udbredelse i fremtiden, ligesom indsættelse af diverse nationale nyhedsindslag, i programmer der distribueres internationalt. Det må derfor forudses, at afgrænsningen, af hvad der er "nationalt målrettet programvirksomhed", bliver stadig vanskeligere.

Der er grund til at fastholde princippet fra FNs Menneskerettighedskonvention, om at borgerne i et givet land skal kunne modtage informationer fra udlandet, uanset disses indhold. Hvis man derfor ville kunne gøre udenlandske

personer ansvarlige for et givent indhold i medierne, måtte det ske gennem international regulering. I forlængelse heraf ønsker Medieudvalget at pege på behovet for, at der på internationalt plan arbejdes for større gennemsigtighed med hensyn til hvem, der er producenter af de forskellige programmer.

2. Medieansvars lovens dækning i forhold til de nye elektroniske tjenester.

Den informationsteknologiske udvikling kan efter Medieudvalgets vurdering ikke i sig selv begrunde, at det presseretlige ansvarssystem generelt udvides til at kunne omfatte alle databaser og de mange former for elektronisk service.

En betingelse må være - således som det står i den gældende lov om massemediers informationsdatabaser - at der klart er tale om "informationsdatabaser, der er massemedier, eller som drives i tilknytning til en eller flere virksomheder, der udgiver massemedier".

Det er Medieudvalgets opfattelse, at de fleste databaser på væsentlige områder er beregnet på at imødekomme andre behov, end dem de traditionelle massemedier i dag opfylder.

Mange databaser har en overordentlig stor samfundsmæssig betydning, og den vil givetvis vokse i den nærmeste fremtid, men det kan ikke i sig selv begrunde, at databaserne lægges ind under det presseretlige system. Som den elektroniske verden udvikler sig nationalt og internationalt, må det anses for rigtigt, at den omfattes af dansk rets almindelige ansvarsregler og ikke af et ansvarssystem, der er etableret med henblik på massemedier med ganske særlige karaktertræk.

3. Ændrede vejledende regler for god presseskik som følge af den stigende brug af såkaldt "manipuleret billedmateriale".

Medieudvalget har diskuteret, om den stigende brug af såkaldt manipuleret billedmateriale burde give anledning til ændringer af de vejledende presseetiske regler.

Den digitale billedteknologi har gjort det lettere at ændre ved de billeder, der bliver bragt i medierne. Man kan sammensætte flere forskellige billeder, ændre ved motivet ved at fjerne eller indføje nye ting, ændre på farver, lys m.v.

Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at de nye tekniske muligheder ikke i sig selv ændrer ved det faktum, at billedrepræsentation, ligesom det alle dage har været tilfældet for skriftlig formidling, er udtryk for en oearbejdning af "noget". Et citat kan være korrekt gengivet, men anført i en misvisende sammenhæng. Et fotografi kan være taget fra en vinkel eller med en baggrund, der giver betragteren associationer, der rækker langt ud over den blotte repræsentation.

Derfor mener Medieudvalget, at de retningslinier der er anført i reglerne for god presseskik - hvori det bl.a hedder at *"massemediernes opgave er at bringe korrekt[...] information"* er fuldt tilstrækkelige, også når det gælder brug af billedmateriale.

Ad b.1.

Et flertal anbefaler, at Pressenævnet fortsat skal være et offentligt organ med den nugældende sammenkædning til Medieansvarsloven. Anbefalerne ønsker at pointere, at grundlaget for de vejledende presseetiske regler fortsat bør være mediernes egen opfattelse af, hvad der er "god handlemåde", og at ændringer i de vejledende regler alene kan ske med udgangspunkt i de overvej el-

ser og synspunkter, som kommer fra pressens egne organisationer og medarbejdergrupper.
Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves og Trine Sick.

Flertallet deler det nedenfor nævnte mindretals principielle betænkelighed i forhold til Pressenævnets placering, idet den rummer en fare for, at det lovfæstede klagesystem cementerer de vejledende presseetiske regler til en norm sanktioneret af et statsligt organ.

På den anden side har Pressenævnets konkrete virke indtil nu gjort denne principielle frygt til skamme. I sin praksis respekterer Pressenævnet, at den vejledende etiske norm netop er en *vejledende* norm. Udgangspunktet for både Pressenævnet og de enkelte redaktioner og medarbejdere er, at det presseetiske ansvar er et anliggende for den enkelte redaktion og journalist.

Desuden må der lægges vægt på, at oprettelsen af Pressenævnet fandt sted på baggrund af en konsensus mellem lovgiverne og medierne selv. Gennem nævnets virke de første fire år er der intet, som begrunder en ændring af nævnets status.

Flertallet frygter endelig, at en ophævelse af Pressenævnet vil udløse et kraftigt folkeligt og politisk pres for at få indført restriktive sanktionsmuligheder over for medierne. Det skyldes, at Pressenævnet faktisk har fungeret efter hensigten og givet den enkelte borger en let og gratis adgang til at klage over medierne. Frafaldet af denne mulighed kan meget vel føre til en stramning af den lovgivning, der i øvrigt regulerer medierne.

Ad b.2.

Et mindretal anbefaler, at Pressenævnet nedlægges som et offentligt organ, og at sammenkædningen mellem Medieansvarsloven og de presseetiske regler ophæves, således at massemediernes virke alene er underkastet den almindelige lovgivning og det klagesystem, som medierne og deres organisationer selv måtte etablere, og således at forvaltningen af det presseetiske ansvar fundamentalt set er et anliggende for den enkelte redaktion og den enkelte journalist.

Anbefales af: Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Prehn og Niels Thomsen.

Anbefalerne af b.2 tilslutter sig den omfattende kritik af Medieansvarsloven, der fremkom ved dens fremsættelse og vedtagelse i 1991. Især lægger mindretallet vægt på det uheldige i, at der ved den eksisterende ordning er tale om en reel statsliggørelse af presseetikken, idet det centrale pressenævn gennem sin praksis uundgåeligt cementerer de vejledende presseetiske regler til en lovsanktioneret norm. Dertil kommer, at de presseetiske regler ikke alene omfatter massemediernes indhold, men også deres handlemåde, hvad der kan sætte unødige grænser for den journalistiske metodefrihed.

Ad c.

Medieudvalget anbefaler, at overtrædelser af straffelovens såkaldte racismeparagraf (§ 266b) fortsat alene skal være underlagt offentlig påtalekompetence.

Forud for anbefaling c. har Medieudvalget haft grundige overvejelser om mediernes behandling af især de etniske minoriteter, men også mere generelt om mediernes behandling af mindretal og udsatte grupper i vores samfund. Som led i disse drøftelser har også spørgsmålet om ændret påtalekompetence i forhold til den såkaldte racismeparagraf (Straffelovens § 266b) været behandlet.

Der har i den offentlige debat været fremført kritiske synspunkter om mediernes behandling af de etniske minoriteter. Det er senest sket ved en konference om racisme og ytringsfrihed afholdt af Dansk Journalistforbund i marts 1996.

Kritikken af mediernes behandling af de etniske minoriteter går bl.a. på, at flygtningene og indvandrerne i medierne ofte behandles som en gruppe, hvor det, der med rette kan siges om nogle, kommer til at gælde alle.

Det er blevet betegnet som et problem i lyset af, at danskerne, når det gælder synet på flygtninge og indvandrere, i høj grad synes at hente deres oplysninger fra medierne. I en undersøgelse, som Lise Togeby og Øystein Gaasholt har publiceret i deres bog "I syv sind", er tallet opgjort til 80%.

Debatten om mediernes behandling af de etniske minoriteter har imidlertid også i bredere forstand sat fokus på den generelle fare for, at svaret på opbruddet i værdinormerne ud fra rent populistiske motiver bliver en øget appelleren til intolerance over for de befolkningsgrupper, der i en given sammenhæng udgør en minoritet.

Det følger imidlertid af Medieudvalgets generelle ønske om størst mulig respekt for ytringsfrihedens principper, at løsningen af problemerne vedrørende mediernes dækning af minoritetsgrupper, ikke er en skærpet lovgivning.

Medieudvalget finder således, at de vejledende regler (se bilag 3) for god presseskik **fuldt** ud tager højde for de presseetiske problemer i forbindelse med dækningen af minoriteter. Hertil kommer, at det generelt er betænkeligt at opstille særlige regler - eller særlige hensyn - i forhold til mindretal. Ligesom det heller ikke er vejen frem at pålægge bestemte medieinstitutioner kvotekrav i ansættelses- og programpolitikken.

Svaret må derimod være, at medierne selv tager udfordringen op. Det vil ikke sige, at man skal undertrykke oplysninger, der måtte være ubehagelige for bestemte grupper, men derimod, at man netop insisterer på den nuancerede dækning.

Med hensyn til den nugældende retstilstand, hvor straffelovens § 266b udelukker privat påtale, kan det opfattes som urimeligt, når en krænket person efter henvendelse til den lokale politimyndighed oplever, at denne ikke vil gå videre med sagen, og at der i den situation ikke gives mulighed for at forfølge sagen videre.

Man skal imidlertid holde sig for øje, at indførelsen af privat påtaleret, næppe ville stille klageren bedre.

For det første fordi politimyndigheden som begrundelse for at afvise sagen angiver, at den ikke skønnes at kunne føre til domfældelse. En privat påtaleret ville ikke i sig selv ændre denne tiltalepraksis. Det ville kun en skærpet lovgivning. Heraf følger også det uhensigtsmæssige i at kombinere privat og offentlig påtalekompetence. I praksis ville det indebære, at en sag, som en privat borger ikke vurderer at kunne føre til domfældelse, skulle rejses af det offentlige og omvendt.

For det andet fordi privat påtaleret også indebærer, at klageren selv skal føre sagen. Det ville, udover udgifter til advokat for overhovedet at kunne rejse sagen, også betyde dækning af alle sagsomkostninger, hvis sagen tabes.

Det er på den baggrund, at Medieudvalget anbefaler, at den offentlige påtalekompetence for straffelovens § 266b bibeholdes.

16 Ophavsret og beslægtede problemer

16.1 Indledning

Informationsteknologien har skabt nye veje og nye metoder for massekommunikation. Det giver anledning til mange overvejelser om, hvordan dette vil påvirke samfundsudviklingen.

I Danmark, Europa, USA og adskillige andre lande i verden investeres der mange ressourcer - økonomiske og menneskelige - på at opbygge en informationsteknologisk infrastruktur, der skal medvirke til at styrke de enkelte landes informationsniveauer, undervisning, kultur, muligheder for fri samfundsdebat m.m. og evne til at konkurrere med andre lande på disse og mange andre felter.

Ophavsretten er i fokus, fordi der stilles spørgsmål ved, om den gældende retstilstand kan yde tilstrækkelig beskyttelse i forbindelse med værkerne og præstationernes udnyttelse i de digitale medier, og fordi det ønskes afklaret, om ophavsretten stiller sig i vejen for en samfundsgavnlig og konkurrencedygtig udnyttelse af informationsteknologien.

Nedenfor redegøres for i hvilket omfang, den danske ophavsretslov tager højde for de digitale udnyttelser, og herefter ses dette i internationalt perspektiv. Dernæst vil de interessemodsætninger, der i særlig grad træder frem i de nye medier, blive beskrevet.

16.2 Den danske ophavsretslov og de digitale udnyttelser

Den nyreviderede ophavsretslov

Den nye ophavsretslov (nr. 395 af 14. juni 1995) er udarbejdet med det sigte så vidt muligt at tage højde for den informationsteknologiske udvikling.

Det ses i lovteksten, bl.a. gennem dens indskrænkning af retten til kopiering til privat brug, når der er tale om en digital kopi af et værk i digital form, jf. § 12 stk. 2, nr. 4.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i loven, at begrundelsen for stramningen er, at "den nye teknologi indebærer så betydelige og aktuelle muligheder for hurtig reproduktion i høj kvalitet, at det forekommer velbegrundet at udvide den gældende bestemmelse om forbud mod at kopiere edb-programmer til privat brug til at omfatte alle typer af værker i digitaliseret form".

Denne stramning i loven blev støttet af Danske Dagblades Forening, Den danske Forlæggerforening og film- tv- og musikproducenter m.fl. Bestemmelsen fik også støtte fra kunstnernes og øvrige kreative og intellektuelle rettighedshaveres organisationer via Samrådet for Ophavsret.

I 1989 indførtes et forbud mod udlån af eksemplarer af edb-programmer. I en elektronisk bog indgår et edb-program som en "bogfremviser". Forbuddet omfattede derfor også udlån af elektroniske bøger. Med forbuddet ønskede man at modvirke risikoen for omfattende piratkopiering. Med samme begrundelse fastholdt Kulturministeriet i lovforslag nr. L 119 forbuddet mod udlån af edb-programmer og elektroniske bøger.

Efter kraftigt pres fra bibliotekernes side blev ophavsretsloven imidlertid ændret under behandlingen i Folketingets kulturudvalg, således at det nu er tilladt at udlåne eksemplarer af edb-programmer i digitaliseret form, når de "udgør en del af et litterært værk

og udlånes sammen med dette". Den nye bestemmelse i § 19, stk. 3, 2. pkt., dækker alene rent tekstbaserede elektroniske bøger og altså ikke bøger, der også indeholder billeder, filmklip m.v. Forslaget blev vedtaget trods kraftig modstand fra udgiverside på grund af risikoen for piratkopiering.

Under udvalgsbehandlingen i Folketinget blev endvidere optaget en bestemmelse i lovens § 21, stk. 3, hvorefter "udgivne eksemplarer af filmværker, musikværker og værker i digital form kan stilles til rådighed for enkeltpersoner på offentlige biblioteker til personligt gennemsyn eller studium på stedet ved hjælp af teknisk udstyr". Bestemmelsen tillader ikke eksemplarfremstillling.

Herudover henvises der i bemærkningerne til loven til den rapport, der udkom i 1994 om "Informationssamfundet år 2000" og det udvalg under Kulturministeriet, som er sat til at udarbejde forslag, der skal sikre, at folkebiblioteker og undervisningsinstitutioner får mulighed for at inddrage digitale værker på relevant vis i deres oplysnings- og undervisningsarbejde.

Udvalget har endnu ikke afgivet betænkning.

Definitionen af beskyttede værker i digital form

Værker i form af edb-programmer henregnes til litterære værker, jf. lovens § 1, stk. 3. Dette gælder dog ikke f.eks. et værk af billedkunst, der gengives i digital form (selvom værket i denne form består af binære tal). Den digitaliserede gengivelse af billedkunstværket anses for at være en kopi (et eksemplar) og den ophavsretlige beskyttelse følger reglerne for billedkunstværker.

Et fotografisk værk, der skabes ved brug af digital teknik, er stadig et fotografisk og ikke et litterært værk, selvom det også ved siden af sin fremtrædelse som fotografisk værk eksisterer i form af et digitaliseret eksemplar. Det samme gælder på tilsvarende vis de øvrige værkstyper nævnt i § 1.

Det fremføres som argument for det håbløse i at håndhæve ophavsrettigheder i de digitale medier, at mulighederne for at bearbejde og sammenstille værkerne helt vil udviske værksbegrebet.

Men ophavsretslovens bestemmelser om bearbejdelser, samleværker og fællesværker kan uden problemer overføres på værker i digital form.

Udviskes de oprindelige værker fuldstændigt i bearbejdningen, har de(n) oprindelige ophavsmænd ikke rettigheder til det nye værk. Spørgsmålet bliver da kun, om ophavsmanden til det bearbejdede værk har fået lov af de oprindelige ophavsmænd til at benytte et digitalt eksemplar af deres værk til den pågældende bearbejdning.

Hvordan rubriceres de digitale udnyttelser under enerettighederne?

Ophavsmanden til et ophavsretligt beskyttet værk udstyres med nogle enerettigheder, der falder i 2 hovedkategorier:

retten til at fremstille eksemplarer af værket og
retten til at gøre værket tilgængeligt for almenheden.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at lovens kapitel 2 indeholder en række undtagelser til de hovedregler, der beskrives nedenfor.

Eksemplarfremstilling

Digitalisering af et værk vil i almindelighed indebære en eksemplarfremstilling. I disse tilfælde skal ophavsmanden til det beskyttede værk give sin tilladelse til digitalisering i henhold til lovens almindelige regler om eksemplarfremstilling.

***Tilgængeliggørelse** for almenheden*

Ophavsmanden skal også give sin tilladelse, før værket kan gøres tilgængeligt for almenheden.

At gøre et værk tilgængeligt tor almenheden er et bredt samlebegreb for den situation, at ophavsmanden stiller sit værk til rådighed på en måde, der gør, at en ikke-privat kreds af mennesker mod betaling eller gratis kan få en eller anden adgang til værket.

I bemærkningerne til den nyreviderede ophavsretslov er det præciseret, at også spredning af værker i digital form samt visning og fremførelse, herunder udsendelse i radio og tv i digitaliseret form, omfattes af begrebet tilgængeliggørelse for almenheden.

Ophavsmanden skal give sin tilladeise, før værket kan gøres tilgængeligt for almenheden, jf. ophavsretslovens § 2, stk. 3, ved at

1) eksemplarer af værket udbydes til salg, udlejning eller udlån eller på anden måde spredes til almenheden

2) eksemplarer af værket vises offentligt, herunder udsendes i fjernsyn, eller

3) værket fremføres offentligt, herunder udsendes i radio eller fjernsyn. Som offentlig fremførelse efter 3) anses også fremførelse i en erhvervsvirksomhed, der finder sted for en større kreds, som ellers måtte anses som ikke-offentlig.

Denne fremstilling tager udgangspunkt i ophavsmandens rettigheder. Udøvende kunstnere (skuespillere, musikere, dansere, sangere, artister m.fl.), fremstillere af lydoptagelser, billedoptagelser, fotografiske billeder, kataloger (og snart databaser) samt radio- og fjernsynsforetagender er i større eller mindre omfang omfattet af de samme rettigheder og undtagelser herfra som ophavsmændene.

Disse gruppers rettigheder kaldes nærtstående eller beslægtede med ophavsretten.[1]

Ad 1) *Salg, **udlejning,** udlån eller anden spredning*

Foruden at give sin tilladelse til fremstilling af eksemplarer, skal ophavsmanden også give sin tilladelse til spredning (distribution) af eksemplarerne.

Reglen om spredning (distribution) af eksemplarer knytter sig efter dansk ret til fysiske eller såkaldt rørlige genstande.

Det kan være en compact disc, en edb-diskette, et kassettebånd, en bog, en statuette m.m. og således være fæstnet på enten et digitalt medium eller et medium af papir, plastisk materiale el. lignende.

Ordene "eller på anden måde gøres tilgængeligt for almenheden" dækker over den situation, at værkerne spredes gratis (som gave) til almenheden.

Et af de store diskussionsemner i international sammenhæng er, om tilgængeliggørelse af et værk i et digitalt netværk kan defineres som eksemplarspredning.

I de nordiske lande er der enighed om, at tilgængeliggørelse via digitale net er fremførelse eller visning af værker, herunder fremførelse eller visning i fjernsyn og fremførelse i radio. Der vil samtidig ofte være tale om en midlertidig eller permanent eksemplarfremstilling, der kræver ophavsmandens samtykke.

[1] Se ophavsretslovens §§ 65, 66, 67, 69, 70 og 71.

Når det er vigtigt at sondre mellem eksemplarspredning og de øvrige måder at gøre værker tilgængelige for almenheden på, skyldes det, at flere for ophavsmanden betydningsfulde rettigheder går tabt (konsumeres), når eksemplarer er gjort tilgængelige for almenheden ved spredning end ved anden form for tilgængeliggørelse for almenheden.

Det er usikkerheden om dette spørgsmål, der har ført til at EU-kommissionens i grønbogen om ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet spørger medlemslandene, om der bør indføres en selvstændig eneret til digital transmission.

Kommissionen har oplyst, at et meget stort antal høringssvar vender sig imod denne løsning og peger i stedet på den løsning, som bl.a. de nordiske lande har lagt sig fast på.

Ad 2) ***Offentlig visning af eksemplarer af værket, herunder igennem fjernsynsudsendelse***

Ophavsmanden skal give sin tilladelse til, at et kunstværk gøres tilgængeligt for almenheden i fjernsyn eller på film. Det samme gælder offentlig visning af værker i digital form på en edb-skærm.

Ad 3) ***Offentlig fremførelse af værket, herunder udsendelse i radio eller fjernsyn***

At fremføre et værk er at afsynge det, opføre det f.eks. som skuespil, afspille det på cd-afspiller, videoanlæg, i radio eller fjernsyn eller ved transmission i digitale netværk.

En rockkoncert i Fælledparken er klart en offentlig fremførelse. Men det er det også, når musik eller

videofilm stilles til rådighed på hotelværelser som tilbud til de enkelte gæster under deres ophold der.

Det afgørende kriterium er, at værkerne stilles til rådighed for fremførelse for en ubestemt ikke-privat kreds.

Dette princip er bekræftet i en række principielle danske og svenske domsafgørelser.

Pay-per-view og video-on-demand og andre tilsvarende on-demand serviceydelser er således i henhold til gældende dansk ret offentlig fremførelse.[2]

Det gælder også, når fremførelserne stilles til rådighed on-demand i digitale netværk.

I EU-kommissionens grønbog om ophavsret og beslægtede rettigheder henføres pay-per-view og video-on-demand til regulering i henhold til bestemmelserne i låne/lejedirektivet.

Dette er i strid med den danske (og nordiske) opfattelse af låne/leje begrebet og EU-direktivet. Det er også et af de punkter i grønbogen om ophavsret i informationssamfundet, som bliver udsat for kritik i høringssvarene til Kommissionen.[3]

[2] Jf. bl.a. Peter Schønning 1995, s. 137.

[3] Se også M.B.Andersen, Nordiskt Immateriellt Rättsskydd (NIR), nr.4, 1995, s.623 f.f.

Droit moral beskyttelsen og de digitale udnyttelser

De moralske - også kaldet ideelle - rettigheder er gjort til genstand for særlig diskussion i forbindelse med den digitale informationsteknologi.

Rettighederne beskrives i ophavsretslovens § 3 og består af ophavsmandens ret til at blive navngivet i overensstemmelse med, hvad god skik kræver, såvel på eksemplarer af værket som når dette gøres tilgængeligt for almenheden, jf. § 3, stk. 1.

Dernæst fastslås det i § 3, stk. 2, at værket ikke må ændres eller gøres tilgængeligt for almenheden på en måde eller i en sammenhæng, der er krænkende for ophavsmandens litterære eller kunstneriske anseelse eller egenart.

Den digitale teknologi gør det uhyre let at ændre og manipulere værker i digital form. Både på grund af hensynet til ophavsmændenes integritet og brugernes krav på at kunne stole på autenciteten af de værker, der stilles til rådighed i de digitale netværk, er det uhyre vigtigt med stærke droit moral rettigheder og lige så vigtigt, at rettighederne bliver respekteret, og overtrædelser rets forfulgt.

Ophavsmanden kan ikke frafalde sine droit moral rettigheder, "medmindre det gælder en efter art og omfang afgrænset brug af værket", jf. ophavsretslovens § 3, stk. 3.

Ophavsretslovens undtagelsesbestemmelser og de digitale udnyttelser

Indskrænkningerne i ophavsmandens enerettigheder har primært til formål at sikre kulturelle og andre samfundsmæssige hensyn.

Disse hensyn er afvej et overfor ophavsmandens økonomiske interesser.

Indskrænkningerne forekommer i form af bestemmelser om fri udnyttelse og bestemmelser om aftalelicens og tvangslicens.

De vigtigste bestemmelser om fri udnyttelse er retten til kopiering til privat brug og retten til at citere fra et offentliggjort værk.

Aftalelicensbestemmelser går ud på, at aftaler, der indgås af repræsentative organisationer om en bestemt brug af en bestemt kategori af værker eller præstationer, er bindende også for ophavsmænd, som ikke er medlemmer af de pågældende organisationer, og som derfor - end ikke indirekte - har haft indflydelse på aftalens indgåelse og indhold.

Tvangslicensbestemmelser er langt mere indgribende, idet disse bestemmelser giver ret til at bruge værkerne på en bestemt måde, uden at ophavsmanden har nogen muligheder for at modsætte sig det, og uden krav om, at der indgås nogen form for aftale. Ophavsmanden har dog krav på et vederlag, der fastsættes ved et ophavsretslicensnævn, hvis der ikke kan opnås enighed om det.

Som nævnt i indledningen er digital kopiering fra værker i digital form undtaget fra retten til kopiering til privat brug.

Aftalelicensbestemmelserne om kopiering inden for undervisningsvirksomhed (§13) og inden for erhvervsvirksomhed (§14) gælder ikke digital eller anden elektronisk kopiering.

16.3 Overdragelse af ophavsrettigheder

Hovedreglen er overdragelse ved frie aftaler

Ophavsmanden kan helt eller delvis overdrage sine rettigheder efter ophavsretsloven, jf. ophavsretslovens § 53.

Formålet med at udstyre ophavsmanden med enerettigheder er at gøre det muligt at overdrage rettighederne.

Overdragelse af ophavsrettigheder foregår i henhold til almindelig dansk aftalerets principper, hvadenten overdragelsen sker i eller udenfor ansættelsesforhold.

Dog rummer ophavsretsloven nogle særlige regler, der supplerer de almindelige aftaleretlige principper.

Undtagelser og formodningsregler, der beskytter **ophavsmanden**

I § 53 er det præciseret, at overdragelse af eksemplarer ikke indbefatter overdragelse af ophavsretten. Endvidere, at hvis ophavsmanden har overdraget en ret til at udnytte værket på en bestemt måde eller ved bestemte midler, opnår erhververen ikke ret til at udnytte værket på andre måder eller ved andre midler.

§§ 54, 55, 56 og 57 indeholder en række regler, der har til opgave at stille ophavsmanden rimeligt, når den mellem parterne indgåede aftale om omfanget af rettighedsoverdragelsen, udnyttelsespligten eller afregningen giver anledning til tvivl.

Som det fremgår, kan bestemmelserne fraviges ved aftale.

Formodnings- og legitimationsregler til fordel for producenter og udgivere

Ophavsretslovens § 58 opstiller en regel for hvilke rettigheder, filmproducenten er legitimeret til at råde over, når en ophavsmand har indgået en aftale om medvirken til en film og andet ikke er aftalt.

I så tilfælde kan ophavsmanden ikke modsætte sig, at der fremstilles eksemplarer af filmen, at disse spredes til almenheden, at

filmen fremføres offentligt, eller at filmen forsynes med tekster eller tale på et andet sprog.

Formodningsreglen finder dog ikke anvendelse på allerede eksisterende værker, drejebøger og dialoger. Heller ikke på musikværker, som er frembragt med henblik på fremstillingen af filmen, eller filmens hovedinstruktør.

I ophavsretslovens § 59 findes en regel om, at "ophavsretten til et edb-program, der er frembragt af en arbejdstager under udførelsen af dennes arbejde eller efter arbejdsgiverens anvisninger, overgår til arbejdsgiveren".

I henhold til ophavsretslovens § 53 stk. 4 kan reglen fraviges ved aftale.

I bemærkningerne til lovforslaget fra 1989 står der som begrundelse for optagelse af bestemmelsen:

> *"Spørgsmålet om den ophavsretlige beskyttelse af edb-programmer er først blevet aktuelt i de senere år. Kulturministeriet finder imidlertid at måtte gå ud fra, at den gældende ulovbestemte retstilstand under hensyn til eksisterende praksis og sædvane på edb-området ofte vil føre til, at arbejdsgiveren allerede i kraft af selve ansættelsesforholdet erhverver alle for den pågældende virksomhed relevante udnyttelsesrettigheder til edb-programmer, som i et teamwork er frembragt af personer, som er ansat med henblik på frembringelse af sådanne programmer. Dette må efter ministeriets opfattelse ikke mindst antages at være tilfældet, hvor en virksomheds formål er at frembringe edb-systemprogrammer med henblik på almindelig omsætning, det være sig ved salg eller begrænset overdragelse.*
>
> *Selvom det herefter kan forekomme tvivlsomt, om der foreligger et tilstrækkeligt behov for en lovregulering, finder ministeriet det rigtigst, at der ud fra almene samfunds- og*

retssikkerhedsmæssige hensyn i forbindelse med omsætningen af edb gennemføres en sådan regulering. "

"Den foreslåede bestemmelse vedrører udelukkende spørgsmålet om rettighedsovergang til arbejdsgiveren, når det gælder frembringelse af edb-programmer. Bestemmelsen har ikke konsekvenser for spørgsmålet om overgang af rettigheder til arbejdsgiveren på andre områder, som er omfattet af ophavsretslovgivningen."

Hovedreglen i gældende ret vedrørende rettighedsovcrdragelsen i ansættelsesforhold

Overdragelse af ophavsrettigheder i ansættelsesforhold sker ved udtrykkelig eller stiltiende aftale.

Fortolkningen af aftalerne sker, når bortses fra ovennævnte regel vedrørende edb-programmer, med udgangspunkt i ophavsretslovens § 53 og 56 efter de almindelige aftaleretlige principper.

Den ledende dom vedrørende rettighedsoverdragelsen i ansættelsesforhold er højesteretsdom i UfR 1978.901.

Med basis i denne dom, kan der udledes den hovedregel, at ophavsrettighederne ikke overgår til arbejdsgiveren i videre omfang end nødvendigt af hensyn til arbejdsgiverens sædvanlige virksomhed.

Denne regel er bekræftet i en senere som afsagt af Østre Landsret, optrykt i UfR 1982.926.

I de hidtidige domme, der er afsagt om ophavsret i ansættelsesforhold, er det fastslået, at det er tidspunktet for værkets frembringelse - og ikke ansættelsestidspunktet - der er udgangspunktet for vurderingen af rettighedsoverdragelsens omfang.

I forbindelse med revisionen af ophavsretsloven i 1995 blev det overvejet - men afvist - at indføre en generel bestemmelse om ophavsret i ansættelsesforhold. Afvisningen skete med henvisning til bestående aftaler og kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet.

I den afsluttende betænkning fra flertallet i Folketingets Kulturudvalg udtales følgende:

"Uanset at ophavsretten førs og fremmest tilsigter at beskytte den frie kunstner, der selv må kæmpe for at afsætte sine produkter, og uagtet at f. eks. en fastansat journalist eller skuespiller gennem lønaftaler m.v. er sikret betaling for sine produkter, har flertallet i lyset af de foreliggende oplysninger fundet, at der ikke for tiden er tilstrækkeligt grundlag for at gennemføre en særlig regulering af ophavsretten i ansættelsesforhold.

Flertallet bemærker, at der knytter sig væsentlige samfundsmæssige interesser til at give gode vilkår for mangfoldigheden, idegrundlag og geografisk tilhør s sted for den skrevne presse, ligesom der er behov for at give muligheder for, at f. eks. danske TV-produktioner kan konkurrere med udenlandske.

Flertallet er opmærksom pc, at den bestående retstilstand for blandt andet den skrevne presse har medført, at udgiverne for at undgå dobbeltproduktion har fundet nye samarbejdskonstruktioner.

Flertallet forudser, at parterne viser stor fleksibilitet og evne til at finde aftalemæssige løsninger, da det ellers kan blive aktuelt at revurdere de ansattes ophavsret".

Freelance- og bestillingsforhold

Det er kun i faste ansættelsesforhold, at der sker en rettighedsoverdragelse i kraft af ansættelsesforholdet.

I freelance- og bestillingsforhold overdrages ophavsrettighederne til aftageren/bestilleren ved udtrykkelig eller stiltiende aftale. Det kan således være (stiltiende) forudsat, at bestilleren i et vist omfang erhverver rettigheder til brug af værket, og bestilleren erhverver i så fald de rettigheder, der i henhold til forudsætningerne er nødvendige for at tilgodese formålet med aftalen.[4]

Kollektive tillægsaftaler om overdragelse af videreudnyttelsesrettigheder

Der er indgået nogle kollektive aftaler - især indenfor massemedierne - mellem de ansatte ophavsmænds organisationer og de forskellige medier eller deres foreninger.

Aftalerne giver mulighed for videreudnyttelse af det tjenstligt producerede stof, uden at den enkelte ophavsmand skal spørges i hvert enkelt tilfælde.

I aftalerne betinger de ansatte sig, at det tjenstligt producerede stof - også i videreudnyttelsesleddet - behandles pressetisk forsvarligt. Er der tale om kommerciel videreudnyttelse (uden for den sædvanlige virksomhed) betinger de ansatte sig en andel af indtjeningen.

Der er indgået sådanne aftaler med TV 2 Danmark, Danmarks Radio, Foreningen af Arbejderbevægelsens Elektroniske Medievirksomheder (FAEM), Arbejderbevægelsens Mediearkiv, Delta Productions, Danske Dagblades Forenings Forhandlingsorganisation på vegne af de fleste danske dagblade (Rammeaftale), A/S Dagbladet Politiken (lokalaftale til Rammeaftalen), Jyllands-Posten A/S og Dagbladet Børsen (lokalaftale).

4. Se Schønning, 1995 s. .

Beskyttelse for fremstillere (producenter)
I ophavsretslovens §§ 66, 67, 69 og 71 findes en række bestemmelser, der yder beskyttelse til fremstillere af lyd- og billedoptagelser, radio- og fjernsynsudsendelser samt kataloger, tabeller og lignende arbejder, der sammenstiller et større antal oplysninger. Beskyttelsen eksisterer uafhængigt af ophavsmændene og de udøvende kunstneres rettigheder.

16.4 Den internationale udvikling

EU grønbogen om ophavsret m.m. i informationssamfundet
I juli 1995 udsendte EU-kommissionen en grønbog om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet.

Grønbogen indledes med en beskrivelse af emnets betydning for det indre marked, den kulturelle, økonomiske og sociale dimension. Herefter beskrives de nye tjenester, EU-lovgivning på ophavsretsområdet og de mulige konsekvenser, som udviklingen kan få for de implicerede i informationssamfundet.

Grønbogen stiller en række spørgsmål for at fa respons fra medlemslandene vedrørende konsumtion af rettigheder og parallelimport, enerettighederne og droit moral og spørgsmål i tilknytning til erhvervelse og forvaltning af rettighederne samt tekniske systemer til identifcering og beskyttelse.

Som det vil fremgå af afsnit 2 i denne redegørelse, er der i Danmark (og i de øvrige nordiske lande) enighed om, at de digitale udnyttelser uden større problemer lader sig rubricere under de eksisterende enerettigheder, sådan som disse er beskrevet i den danske ophavsretslov.

EU-landenes ophavsretslovgivninger er forskellige, men der synes at tegne sig et flertal for, at problemerne vedrørende digital trans-

mission kan løses ved harmonisering (eller en fælles definition) af begrebet "tilgængeliggørelse for almenheden".

Adskillige lande kan tilslutte sig behovet for en harmonisering af EU-landenes regler om droit moral, hvis denne harmonisering sker på højeste niveau.

EU-kommissionen afholdt en særlig konference om erhvervelse og forvaltning af rettighederne samt tekniske systemer til identificering og beskyttelse i januar 1996.

På denne konference var der overvejende tilslutning til, at sådanne systemer bør understøttes ved lovgivning, men at systemerne skal opbygges på frivillig basis.

EU-direktiv om retlig beskyttelse af databaser

Den 11. marts 1996 udstedtes et direktiv (96/9/EF) om retlig beskyttelse af databaser.

Direktivet indeholder en såkaldt "sui generis" beskyttelse af databaser (og multimedier). En sådan regel sikrer skaberen og/eller producenten af en database- eller et multimediebeskyttelse - også for det indhold i databasen, som ikke i sig selv er ophavsretligt beskyttet og uafhængigt af den ophavsretlige beskyttelse, som de individuelle rettighedshavere nyder.

USA og øvrigt globalt samarbejde

I USA har man valgt at tilføje sin ophavsretslovgivning en bestemmelse om, at kopier af lydbåndoptagelser kan spredes (distribureres) ved digital transmission, og at denne distribution reguleres af rettighedsindehaverens eneret til at tillade spredning af kopier. Herved lægger amerikanerne vægt på den eksemplarfremstilling, der sker i modtagerenden.

Denne model og de løsningsmodeller, der drøftes i EU og i den øvrige verden, behandles i øjeblikket i WIPO (World Intellectual Property Organization).

WIPO drøfter også en protokol til Bernerkonventionen og et særligt instrument til beskyttelse af udøvende kunstnere og fonogramproducenter.

EUs forslag til sui-generis beskyttelse af databaser er blevet modtaget positivt i WIPO.

I WIPOs regi arbejdes der særdeles aktivt med etablering af globale (frivillige) systemer, der skal lette rettighedserhvervelsen, forvaltningen og beskyttelse af værkerne samt registrering af ophavsrettighedsinformationer m.v.

16.5 Interessemodsætningerne i de moderne massemedier

Situationen set fra udgivernes og producenternes side

I en tid hvor politikerne intenst følger og understøtter udviklingen af en ny digital infrastruktur, der skal sikre Danmarks deltagelse i den internationale udvikling af viden og oplevelse, er det af afgørende betydning, at danske medievirksomheder ophavsretligt stilles lige med deres vigtigste internationale konkurrenter. Alle udgivere på dette marked bliver stærkt påvirket af de rammer og spilleregler, som offentlige myndigheder fastsætter for elektronisk kommunikation. De samme politikere, som ønsker dansk tilstedeværelse på The Information Highway, har en naturlig forpligtelse til at sikre danske medievirksomheder lige konkurrencevilkår og i hvert fald påse, at ophavsretsloven ikke virker som en bremse på de danske medievirksomheders udvikling.

Tre forhold påkalder sig her særlig opmærksomhed:

Behovet for en formålstjenlig regel om virksomhedernes ophavsret i forhold til de ansatte.

Behovet for en producentregel.

Risikoen for, at der kan ske en udviklingshæmmende kollektivisering af ophavsretten.

På disse punkter må der tages højde for de krav, der stilles af markedet og af den informationsteknologiske udvikling, specielt online/internet-udviklingen.

Markeds- og konkurrenceforholdene

På medieområdet sker der i disse år en rivende udvikling, der er en samlet effekt af de informationsteknologiske udviklingsspring, medieområdets stigende internationalisering og liberaliseringen af tidligere monopoltjenester, navnlig på tv- og telekommunikationsområderne.

Der foreligger en "historisk" situation, der indeholder store muligheder for den danske kultur- og medieindustri - tv-stationerne, dagspressen, forlagene og de øvrige medievirksomheder - og store risici for at blive sejlet agterud, såfremt mulighederne ikke udnyttes:

De danske tv-stationer skal således gøre sig gældende i konkurrencen med stadig flere og større udenlandske aktører, der på et internationaliseret dansk tv-marked mere og mere målgruppeorienteret forsøger at tiltrække de danske seere via satellit- og kabelnettilbud. Først er der tale om konkurrence på traditionelle tv-tilbud. Derefter konkurrencen på de interaktive multimedier, hvor tv-stationerne skal være til stede, så deres programindhold indgår i publikums valgmuligheder.

> De danske dagblade skal gøre sig gældende på det hastigt voksende marked for online-udgivelser, der omfatter både generel nyhedsinformation, særtjenester på erhvervs-, finans- og andre områder, og individuelle informationsprodukter rettet mod erhvervsvirksomheder, organisationer m.v. Her er dagbladene oppe mod en skarp konkurrence fra de store udbydere af internationale publikationer og nyhedstjenester.
>
> Tilsvarende skal de danske forlag gøre sig gældende på det digitale udgivelsesfelt, der omfatter offline-udgivelser og i stigende grad online-produkter, for eksempel på tidsskrifts- og undervisningsområdet. I efteråret 1995 kunne man for eksempel se danske multimedie-leksika i direkte konkurrence med tilsvarende udenlandske udgivelser.

Skal de danske medievirksomheder hævde sig i konkurrencen, må de være i stand til at udnytte de nye muligheder, således at de med udgangspunkt i deres hidtidige virksomhed kan få fodfæste på de nye områder, der skabes af den informationsteknologiske udvikling. Grundlaget herfor er den enkelte medievirksomhed, hvor kreativiteten, knowhow'en og den forretningsmæssige fremdrift findes - og som skal være i besiddelse af de fornødne rettigheder til at kunne udnytte mulighederne.

En forudsætning for de danske medievirksomheders succes er, at deres udvikling ikke bremses af en ophavsretslovgivning, der stiller dem ringere end de anglo-amerikanske medievirksomheder, der i dag dominerer mediebilledet.

Virksomhedernes ophavsret

Det er udgivernes og producenternes opfattelse, at bestemmelsen i ophavsretslovens § 59 om, at ophavsretten til et edb-program, der er frembragt af en arbejdstager under udførelsen af dennes arbejde eller efter arbejdsgiverens anvisninger, overgår til virksomheden, bør udvides til at omfatte alle ophavsretlige produkter, der

fremstilles som led i faste ansættelsesforhold. Ophavsretten til produkter, der produceres i et fast ansættelsesforhold, skal tilhøre virksomheden, medmindre andet er aftalt.

Aftalefriheden skal være det ledende princip. Virksomheden har ophavsretten, hvor der ikke indgås aftale. Med forslaget ændres lovens udgangspunkt - men aftalefriheden opretholdes. Den nuværende retstilstand vedrørende ophavsretten i ansættelsesforhold, hvorefter ophavsrettighederne ikke overgår til arbejdsgiveren i videre omfang end nødvendig af hensyn til arbejdsgiverens "sædvanlige virksomhed", virker bremsende på danske medievirksomheders udviklingsmuligheder og konkurrenceevne. Retstilstanden tillægger de ansatte ophavsmænd og deres organisationer en vetoret mod danske medievirksomheders erhvervsmæssige udvikling. Dette er en uheldig tilstand i det eksisterende konkurrencemiljø, hvor en medievirksomheds styrke beror på bredden og dybden i dens rettighedsposition. Den tilsyneladende "aftalefrihed" på det ophavsretlige område er i dag en illusion på grund af de gældende organisationsforhold. Vil den pågældende fagforening ikke medvirke til en nyudvikling - eller først medvirker med lang tids forsinkelse - rækker virksomhedens ophavsret ikke længere end til den "sædvanlige virksomhed", og udviklingsplanerne må opgives. Det er derfor af afgørende betydning hvilken regel, der gælder, når der ikke indgås en aftale.

For at skabe gunstigere muligheder for danske medievirksomheder er der derfor behov for en tidssvarende, udviklingsorienteret ophavsret, der tillægger virksomheden ophavsretten til produkter, der produceres i et fast ansættelsesforhold. Udover den konkurrencemæssige nødvendighed, der er omtalt ovenfor, taler en række forhold herfor:

> Ophavsrettens oprindelige beskyttelsessubjekt er den frie og selvstændigt skabende kunstner, der skal leve af indtægterne ved salget af sine værker. Denne kunstner havde og har stadig behov for en stærk ophavsretlig beskyttelse. Anderledes forholder det sig for den store del af nutidens ophavs-

mænd, der som fastansatte medarbejdere medvirker til virksomhedernes frembringelse af ophavsretligt beskyttede produkter. For den ansatte ophavsmand er situationen afgørende forskellig fra de vilkår, der gælder for den selvstændige kunstner.

Ansatte medarbejdere i medievirksomheder er socialt sikret på en række punkter. De har deres faste lønindtægt og typisk ret til ferie med løn eller feriegodtgørelse efter ferieloven og vil ofte være omfattet af en pensionsordning. De vil være beskyttet mod arbejdsgiverens insolvens efter reglerne om Lønmodtagernes Garantifond. De vil næsten altid være funktionærer og dermed omfattet af funktionærlovens beskyttelsesregler. Ophavsretslovgivningen er blevet hængende i det traditionelle kunstnerbillede som repræsentativt for hele det ophavsretlige område, og har således ikke taget hensyn til udviklingen på arbejdsmarkedet.

Det er virksomheden, der danner rammen fór tilblivelsen af det ophavsretlige materiale. Virksomheden udgør forudsætningen for, at den ansatte kan medvirke til fremstilling af det ophavsretlige materiale, som er virksomhedens produkt. Det er typisk virksomheden - ved dens ledelse - der er igangsætteren, og som sørger for, at ideen gennemføres. Den ansatte ophavsmand er undergivet samme instruktionsbeføjelser som andre ansatte. Virksomheden investerer i produktionsapparatet og stiller dette til rådighed for den ansatte. Det er også virksomheden, der har salgsarbejdet. Virksomheden udgør endelig hele den administrative ramme. Det er således virksomheden og ikke den ansatte, der løber den økonomiske risiko. Ophavsretten til det færdige produkt bør følge den økonomiske risiko.

I dagens informationssamfund vil det ofte være umuligt at konstatere, hvem der egentlig har skabt det færdige ophavsretlige produkt. Der vil typisk være tale om et samvirke

mellem et større antal ansatte, hvis enkeltbidrag til det samlede resultat ikke efterfølgende kan identificeres. Det ophavsretlige materiale vil desuden i dets aktuelle form have haft en successiv tilblivelse, hvortil talrige ansatte i årenes løb har medvirket. Disse forhold betyder, at det for de pågældende virksomheder vil være umuligt eller vanskeligt at vide, fra hvilke personer samtykke til en ny udnyttelsesform skal indhentes. Endvidere vil det i mange tilfælde være således, at samtykke skal indhentes fra personer, der ikke længere er ansat i virksomheden og som følgelig er uden ethvert interessefællesskab med denne, samt fra tidligere ansattes arvinger m.v. Den naturlige følge af disse forhold må være, at virksomheden bør have ophavsrettighederne.

Producentregel

Som beskrevet ovenfor er det nødvendigt for danske medievirksomheders konkurrenceevne, at alle udnyttelsesmuligheder som udgangspunkt ligger hos producenten som den økonomisk ansvarlige for fremstillingen af ophavsretligt beskyttede produktioner, der er resultatet af mange personers arbejde og indsats - en såkaldt producentregel.

På denne baggrund er det udgivernes og producenternes opfattelse, at den gældende filmformodningsregel i ophavsretslovens § 58, der legitimerer filmproducenten til at råde over rettighederne til at fremstille eksemplarer af filmen, at sprede eksemplarer af den, at fremføre filmen offentligt og at forsyne filmen med tekster eller tale på et andet sprog, bør udvides til en egentlig producent-regel for værker, som eksempelvis multimedieprodukter, der har mange medvirkende ophavsmænd og/eller udøvende kunstnere.

At producenten behøver alle rettigheder for at kunne udnytte produktionen på alle måder, betyder ikke, at producenten ikke er indstillet på at betale hver enkelt rettighedshaver for brugen af den

færdige produktion. Producentreglen sikrer blot, at producenten har mulighed for at bruge produktionen - uden mulighed for veto fra en enkelt medvirkende eller arving - men selvfølgelig mod betaling.

Filmformodningsreglen er blandt andet indført for at skabe klarhed og entydighed om retsforholdene omkring film, idet rettighedsforholdene her ofte er uklare på grund af de mange medvirkende ophavsmænd og udøvende kunstnere. Sådan uklarhed eksisterer ikke alene for filmværkers vedkommende, men også for multimedieprodukter, der også har mange medvirkende ophavsmænd og udøvende kunstnere.

Danske producenter af filmværker og multimedieprodukter er oppe imod en konkurrence fra virksomheder fra anglo-amerikanske lande med det såkaldte "copyright-system", hvor lovgivningen tillægger producenten en selvstændig ophavsret, der sætter de medvirkendes rettigheder ud af kraft. For at give danske producenter af multimedieprodukter en rimelig position i konkurrencen med anglo-amerikanske virksomheder bør § 58 ændres således, at den udformes til ikke alene at være en filmformodningsregel, men en egentlig producentregel for værker, hvor der medvirker mange ophavsmænd. Bestemmelsen bør af samme årsag udvides til også at omfatte udøvende kunstnere. Også her gælder det, at en producentregel vil ændre lovens udgangspunkt, men at aftalefriheden opretholdes.

Kollektiv forvaltning contra individuel forretningsudvikling

Det er vigtigt for udviklingen af den danske kultur- og medieindustri, at der sker den rette afgrænsning af de kollektive forvaltningsinstitutioners opgaver.

Det er udgivernes opfattelse, at de kollektive forvaltningsselskaber har deres berettigelse, men den er begrænset til områder, hvor individuel forretningsdrift og -udvikling ikke er praktisk mulig og

hvor der alene er tale om registrering, opkrævning og tilsvarende opgaver.

Et godt eksempel herpå er COPY-DAN's varetagelse siden 1980 af opkrævningen af vederlag for fotokopiering inden for det offentlige skolevæsen, idet der var tale om en opgave, som det ikke var praktisk muligt for de enkelte forlag og dagblade at varetage, og som derfor ikke var en del af udgivervirksomhedernes primære virksomhed.

Helt anderledes forholder det sig, hvis man forlader den traditionelle fotokopiering og ser på de digitale udnyttelsesformer, specielt på online-området. Her er der tale om et område, der enten allerede er eller vil blive en del af forlagenes og dagbladenes primære virksomhed. Der vil her blive skabt en lang række nye dagblads- og forlagsprodukter, hvis fremstilling, distribution og betaling fuldt ud vil blive styret af den enkelte udgivervirksomhed i forhold til brugerne ved anvendelse af de nye elektroniske identifikations-, krypterings- og betalingssystemer.

I takt med at det danske skolevæsen i overensstemmelse med intentionerne i Dybkjær-rapporten udstyres med pc'ere, er det sandsynligt, at den nuværende fotokopieringspraksis vil blive afløst af mere sofistikerede online-ydelser direkte fra den enkelte medievirksomhed til den enkelte skoleklasse. Dette kan meget vel udvikle sig til et væsentligt erhvervsområde for udgiverne.

Der er derfor tungtvejende grunde til, at udgiverne har taget afstand fra ophavsmandsorganisationernes ønske om at få de kollektive fotokopieringsordninger i ophavsretslovens §§ 13 og 14 udvidet til også at omfatte det digitale område.

Situationen set fra ophavsmændenes side

Af hensyn til overskueligheden fremføres ophavsmændenes synspunkter som svar på de spørgsmål, som producenterne og udgiverne har fremhævet som de væsentligste. Det vil sige

1) Er der behov for en arbejdsgiverregel?

2) Er der behov for legitimationsregel for multimedieværker å la den, der gælder for filmværker?

3) Er der risiko for, at der sker en udviklingshæmmende kollektivisering af ophavsretten?

Behovet for en arbejdsgiverregel

Efter 20 års drøftelser i Kulturministeriets lovrevisionsudvalg og grundig behandling i 2 folketingssamlinger har et stort flertal i Folketinget (alle partier med undtagelse af Fremskridtspartiet) besluttet ikke at imødekomme udgivernes og producenternes ønske om en arbejdsgiverregel.

Som det fremgår af den afsluttende betænkning fra Folketingets Kulturudvalg har det for det første haft afgørende betydning, at en arbejdsgiverregel ville betyde et indgreb i bestående overenskomster.

Det skyldes, at den regel, som udgiverne og producenterne ønsker sig, vil give arbejdsgiveren alle udnyttelsesrettigheder til stoffet, hvis der ikke er indgået en aftale. Med en sådan regel vil aftalefriheden blive sat ud af kraft.

For det andet lagde flertallet bag den nye ophavsretslov vægt på, at de ansatte ikke har blokeret for en hensigtsmæssig videreudnyttelse af det tjenstligt producerede stof, og at der er indgået kollektive aftaler med de arbejdsgivere, der har ønsket mulighed for at videreudnytte stoffet uden at skulle spørge den enkelte ophavsmand eller dennes arvinger.

Aftalefriheden indskrænkes ikke af organisationsforhold som påstået af udgiverne og producenterne. Det står arbejdsgiverne frit for at indgå individuelle aftaler med den enkelte ophavsmand.

Folketingets Kulturudvalg gør opmærksom på, at hvis ikke parterne også i tiden fremover kan sikre den nødvendige fleksibilitet, vil spørgsmålet om behovet for en arbejdsgiverregel blive genovervejet.

Siden lovens vedtagelse i Folketinget har udviklingen ikke givet belæg for en revurdering. Tværtimod har den bekræftet antagelsen om, at parterne er i stand til at indgå de fornødne aftaler uden indgreb fra lovgivningsmagtens side.

Der er siden den nye ophavsretslovs vedtagelse eksempelvis indgået aftale med Danmarks Radio. Aftalen omfatter alle grupper af ansatte og giver DR mulighed for at videreudnytte det tjenstligt producerede stof på alle måder og ved hjælp af alle tekniske metoder (herunder de nye digitale udnyttelsesmuligheder).

TV 2 har allerede tidligere aftalt sig til tilsvarende vilkår.

De danske tv-foretagender har således de frie handlemuligheder, som efterlyses af udgiverne og producenterne.

Den betaling, som tv-foretagenderne giver de ansatte i henhold til disse aftaler, stækker heller ikke de danske tv-stationers konkurrenceevne overfor udlandet. Betalingen skal regnes i promiller af stationerens omsætning.

Der er heller ikke grundlag for den bekymring, som udgiverne og forlæggerne nærer for den trykte presses muligheder for at gøre sig gældende på markedet for online-udgivelser m.m.

Der er indgået aftaler om digital udnyttelse af stoffet, herunder online-udgivelse, med de dagblade, som har ytret et ønske om det.

Det drejer sig pt. om Politiken A/S, Jyllands-Posten, Det Berlingske Officin A/S (udgivelse af Officinets dagblade på cd-rom), Dagbladet Børsen (udgivelse på internet) og Arbejderbevægelsens Mediearkiv (database).

Vedrørende forlagenes muligheder for digitale udgivelser kan der henvises til den aftale, som UBVA på AC-organisationernes vegne netop har indgået med Egtmont om forfatterrettighederne til Lademanns multimedialeksikon - en aftale der gør det muligt at sælge dette gigantiske leksikonværk i detailhandelen til et beløb på langt under 1.000 kr.

Ganske vist giver den gældende retstilstand i princippet de ansatte ophavsmænd mulighed for at modsætte sig videreudnyttelse. Men de ansatte ophavsmænd benytter ikke deres ret til medindflydelse på denne negative måde.

Ansatte producerer dagligt ophavsretligt beskyttet materiale i et stort antal forskellige private og offentlige virksomheder.

Kun inden for ganske få områder, gøres spørgsmålet om overdragelse af ophavsrettigheder til genstand for forhandling eller giver anledning til interessemodsætninger.

Det er hovedsagelig ansatte forskere og undervisere på de højere læreanstalter, ansatte kunstnere og mediernes redaktionelle medarbejdere, som ønsker at bevare kontrollen med den udnyttelse af det ophavsretlige stof, som finder sted uden for virksomhedens sædvanlige drift og rammer.

Søges der efter en fællesnævner hos disse grupper af ansatte, viser der sig et fælles særligt behov for at kunne sikre den intellektuelle eller kunstneriske integritet og i øvrigt for at kunne stå personligt til ansvar for stoffet i henhold til medieetiske og medieretlige normer. Der er også et stort hensyn at tage i forholdet til kilderne.

Foruden det særlige personlige initiativ og engagement, der følger med indflydelse og ansvar, betyder det forhold, at de ansatte ophavsmænd har mulighed for at bevare en vis kontrol med udnyttelse af stoffet uden for virksomheden, at de ansatte holder øje med og forfølger principielle medieetiske sager, hvad enten disse drejer sig om pressefriheden, kildebeskyttelse eller trediemands overtrædelse af de ideelle eller økonomiske ophavsrettigheder.

Alle erfaringer viser, at virksomhederne ikke selv tager initiativ til at forfølge sådanne sager, hvilket formentlig skyides, at ledelserne og de administrativt ansatte ikke nærer den samme personlige ærekærhed overfor det redaktionelle stof.

Fraværet af ideelle og økonomiske ophavsrettigheder medvirker til at distancere det retlige og etiske ansvar fra den enkelte person. I de lande, hvor dette er gældende ret, synes der at ske en svækkelse af mulighederne for at holde et højt medieetisk niveau.[5]

Det er ophavsmændenes opfattelse, at det (kontinental)europæiske ophavsretssystem har en væsentlig del af æren for, at en stor del af indholdet i de europæiske medier er af høj kvalitet.

Global massespredning af informationer og underholdning er kun af værdi, hvis det fortsat bliver muligt at få adgang til medier/-kilder, som er præget af kvalitet og troværdighed.

Den kontinental-europæiske ophavsretstradition vil således styrke og ikke svække mulighederne for at konkurrere med medie- og underholdningsgiganterne i USA, England og de øvrige lande i verden, der har adopteret det anglo-amerikanske copy-right system.

[5] Se vedrørende dette og eksempler på konkrete sager Schelin, Nordisk Arbok for Retsinformatik 1995 s. 187 f.f.

Virksomhedernes rettigheder

I det omfang en arbejdsgiver bidrager med personlig kreativitet eller en intellektuel indsats, som gør værket ophavsretligt beskyttet, er arbejdsgiveren som person ophavsmand til dette på linie med enhver anden ophavsmand.

Gældende ret sikrer herudover udgiverne og producenterne alle de udnyttelsesrettigheder til det ophavsretligt beskyttede stof, som er nødvendige for at drive den sædvanlige virksomhed.

Arbejdsydelsen, lønnen og de øvrige ansættelsesvilkår vil normalt være fastsat i forhold hertil. Vil arbejdsgiveren også sikre sig fremtidige udnyttelsesmuligheder fra den ansatte, kan dette aftales ved ansættelsen, ved overenskomsforhandlingerne eller direkte med den enkelte ophavsmand, når behovet måtte opstå.

Almindelige konkurrenceretlige regler betyder som hovedregel, at den ansatte ikke uden samtykke fra virksomheden kan udnytte det tjenstligt producerede stof udenfor arbejdsstedet. (Gælder dog ikke almindelig foredragsvirksomhed etc.)

Gældende ret i Norden og i de fleste EU-medlemstater sikrer med andre ord en afbalanceret afVejning af parternes naturlige interesser, både når det gælder udnyttelsen af de økonomiske rettigheder og sikring af de moralske (ideelle rettigheder).

Freelancere og frie kunstnere

Ophavsretsloven er ikke kun for frie kunstnere. Den gælder for alle, der giver ord, formgivning eller billeder et individuelt præg. Det være sig akademikere, reklametegnere, fagbogsforfattere, journalister, tv- og filmfotografer, kronikører m.m. og hvad enten disse er freelancere eller ansatte.

Det er helt nødvendigt og rigtigt at alle, der har deres udkomme ved at producere immaterielle værker, opnår en relevant beskyt-

telse, så andre ikke ved piratkopiering eller på anden uretmæssig måde kan tilegne sig resultatet af arbejdsindsatsen eller investeringen.

Dette synspunkt deler udgiverne og producenterne i realiteten også. Når udgiverne og producenterne selv har erhvervet rettighederne, hævdes der fuld ophavsretlig beskyttelse (og pris) for alle typer af værker uanset "værkshøjde", og uanset om værket er skabt af en kunstner eller en amatør, en ansat eller en freelancer.

Er der behov for en legitimationsregel for multimedieværker å la den, der gælder for filmværker?

Både som argument for indførelse af en generel arbejdsgiverregel og for indførelse af en producentregel eller en legitimationsregel for multimedieværker å la den, der gælder for filmværker, fremføres det, at der ofte vil have været så mange medvirkende til eksempelvis et multimedieværk, at det vil være helt umuligt for udgiverne og producenterne at erhverve nye udnyttelsesrettigheder i forhold til det oprindeligt aftalte.

Som beskrevet ovenfor er dette ikke korrekt. De store tv-foretagender har fuld råderet over de ansattes stof. Det samme har de trykte medier, der har ønsket det.

Indtil videre har udgiverne og producenterne kun i begrænset omfang ønsket at indgå kollektive aftaler for freelancere. Det skyldes, at man ønsker at bevare sin styrkeposition overfor den enkelte. Der er ikke behov for at tippe balancen yderligere til fordel for de store medieforetagender og til ugunst for den enkelte freelancer.

En legitimationsregel eller en yderligere producentregel er heller ikke nødvendig af andre grunde som uddybes nedenfor.

Desuden er multimedieprodukter forskellige fra film, både hvad indhold og anvendelse angår. De enkelte multimedieprodukter er også indbyrdes forskellige. Der kan derfor ikke som med film opstilles formodning for, at har man indgået en aftale om at medvirke til produktionen af en film, har man også været klar over, at denne skulle kunne vises i biografen, forsynes med undertekster, fremstilles i flere eksemplarer o.l.

Multimedieprodukter vil ofte bestå af flere allerede producerede værker, som blot nu ønskes føjet sammen til et multimedieprodukt.

Skulle lovgiverne formulere en legitimationsregel for multimedieværker, skulle den for at dække alle de mange forskellige kombinationsmuligheder have en meget bred og generel formulering. En sådan bestemmelse ville få samme negative virkning for ophavsmændene som de tvangslicensbestemmelser, som man både i Danmark og i EU har besluttet helt at ophøre med at anvende.

I EU-direktivet om retlig beskyttelse af databaser, som blev vedtaget i marts måned 1996, er der optaget en bestemmelse, som giver udgivere og producenter af multimedieværker en selvstændig og ophavsretsbeslægtet beskyttelse af deres rettigheder og investeringer. Beskyttelsen gælder også de bestanddele af et multimedieværk, som ikke i sig selv opfylder kravene til beskyttelse i henhold til ophavsretsloven.

Reglen er netop indført med det sigte at beskytte udgiverne og producenternes rettigheder til multimedieværker, der er baseret på digital informationsteknologi. Multimedieværker baseret på analog informationsteknologi er allerede dækket ind af diverse producentregler (§§ 66, 67, 68, 69 og katalogreglen i § 71).

I Danmark, i EU og i internationalt regi i øvrigt er samarbejder og systemer under opbygning, som vil gøre det let at erhverve rettigheder til multimedieværker.

*Er der risiko for, at der sker en **udviklingshæmmende** kollektivisering af ophavsretten?*

Hver m/k kan optræde som sin egen udgiver i de digitale netværk. Det skyldes den almindelige udbredelse af "desk-top publishing", og at der ikke sker nogen kvalitetsforringelse ved digital kopiering, og at denne kopiering er billig.

Denne udvikling skaber bekymring hos udgivere og forlæggere, der derfor lægger stor vægt på at erhverve enerettigheder til alle udnyttelsesformer fra forfatterne.

Som tidligere nævnt er aftalemønstrene (herunder standard-forlagskontrakterne) ved at blive tilpasset de digitale udnyttelser. Disse aftaler respekterer de særlige forhold ved digital udgivelse.

Det er ophavsmændenes opfattelse, at den samme tilpasning må ske for så vidt angår de aftaler, som bladudgiverne, forlæggerne og producenterne sammen med de individuelle rettighedshaveres organisationer har indgået med undervisningsinstitutioner og erhvervsvirksomheder om kopiering til undervisnings- og informationsformål.

Disse aftaler er omfattet af aftalelicensbestemmelser i ophavsretsloven og gør det let for brugerne at sikre sig adgang til at bruge stoffet, idet aftalelicensbestemmelsen indebærer, at aftalerne også får virkning for ophavsmænd og udgivere, der ikke er medlemmer af de (repræsentative) organisationer, som har indgået disse.

Det er ophavsmændenes opfattelse, at det er ønsket om eneret til digital udgivelse, der har ført til, at udgiverne og producenterne indtil videre har modsat sig en tilpasning af aftalelicensbestemmelserne i ophavsretsloven.

Det kan imidlertid efter ophavsmændenes opfattelse ikke undgås, at undervisningsinstitutionerne og erhvervsvirksomhederne i takt

med anskaffelsen af digitalt scanner udstyr ved siden af fotokopiering vil ønske sig mulighed for at kunne indscanne f.eks. avisklip eller fotokopier fra lærebøger til den interne BBS (Bulletin Board System) eller en intern informationsdatabase.

Det er i øvrigt opfattelsen at dette allerede i nogen udstrækning finder sted, nøjagtig som da fotokopieringsmaskinen vandt udbredelse. Det tog mange sager (ført af ophavsmændenes organisationer) og mange års forhandlinger at nå frem til det aftalemønster, der i dag sikrer begge parter en rimelig kompensation for den omfattende fotokopiering.

Ophavsmændenes organisationer har derfor foreslået udgiverne og producenterne, at parterne enes om at lære af erfaringerne ved fotokopimaskinens indtog og bede lovgiverne om at udvide de eksisterende aftalelicensbestemmelser i ophavsretsloven til også at dække aftaler om den digitale kopiering, der er sammenlignelig med fotokopiering.

Ophavsmændene har fælles interesser med udgiverne i, at sådanne aftaler ikke erstatter primærudgivelse eller online abonnement til databaser eller lignende forretningsområder.

Udgivernes og producenternes frygt for en udviklingshæmmende kollektivisering af ophavsretten er ubegrundet.

Den kollektivisering, der indtil videre har fundet sted, har haft både det modsatte formål og den modsatte virkning.

Hvis udgiverne og producenterne frygter, at der ved kollektive aftaler skulle finde en udviklingshæmmende centralisering sted, er denne for intet at regne i torhold til den, der ville have været følgen af en arbejdsgiverregel og yderligere producentregler. Ophavsmændene ville i denne situation have god grund til påpege, at deres individuelle rettigheder hermed var blevet af markant

mindre betydning for mulighederne for at bevare en vis kontrol og kontakt med værket.

16.6 Fælles interesser

Parterne er enige om vigtigheden af at bekæmpe digital piratkopiering.

Parterne har stærke fælles interesser i at skabe vilkår, der fremmer mangfoldighed og høj kvalitet, og som gør det muligt at sikre stoffets autencitet også ved udnyttelse i de digitale netværk og i multimediesammenhænge.

Der er et fælles ønske om at sikre informationsfriheden, og at befolkningen og dermed samfundet får glæde af de massive investeringer i den informationsteknologiske infrastruktur.

Parterne er enige om, at digitalt baserede massemedier skal kunne drives på kommerciel basis og i fri konkurrence med eksisterende trykte og elektroniske medier.

Parterne har også fælles interesser i udvikling af diverse krypteringssystemer og andre tekniske anordninger, der kan minimere piratkopiering og samtidig registrere forbruget af stoffet.

17 Aktindsigt m.v.

17.1 Indledning

Massemediernes muligheder for at informere borgerne om offentlige anliggender beror bl.a. på indholdet i og praktiseringen af de offentlighedsprincipper, der er fastsat i dansk ret.

To af disse offentlighedsprincipper er sikret i grundloven: Ifølge dennes § 49 er Folketingets møder offentlige, og ifølge dens § 63 gennemføres i retsplejen offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang. Om disse to offentlighedsprincipper bruges den fælles betegnelse mødeoffentlighed eller procedureoffentlighed. De indebærer en ret for alle borgere til at overvære Folketingets og domstolenes møder og til offentligt at gengive såvel de forhandlinger, der finder sted, som de afgørelser, der træffes på møderne.

Et tredje offentlighedsprincip er ikke hjemlet i grundloven, men i loven om offentlighed i forvaltningen. Denne lov giver enhver adgang til i et nærmere bestemt omfang at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndigheders dokumenter. Der er således her tale om, at offentligheden får en adgang til aktindsigt i dokumenter, der indgår til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed; den formelle betegnelse for dette offentlighedsprincip er dokumentoffentlighed.

Som det vil være fremgået, gælder disse tre offentlighedsprincipper for alle borgere. I praksis har de imidlertid deres største værdi ved at give massemedierne adgang til at indsamle information om offentlige anliggender og til at videregive information til læsere, lyttere og seere.

Dette kapitel indeholder en redegørelse for de tre offentlighedsprincippers indhold, for deres anvendelighed for massemedierne og for den seneste tids udviklingstendenser på hvert af de tre områder: Offentlighed omkring lovgivningsarbejdet, offentlighed i retsplejen og offentlighed i forvaltningen. Det tilstræbes at gøre beskrivelsen af de nyeste udviklingstendenser på disse områder fremadrettet, så den kan danne grundlag for en vurdering af den betydning, den digitale udvikling og Danmarks medlemskab af EU har for massemediernes informationsopgaver i det demokratiske samfund og dermed af behovet for justeringer af den gældende lovgivning. I den forbindelse spiller myndighedernes overgang til elektronisk sagsbehandling og arkivering en betydelig rolle for offentlighedsprincippernes udvikling i de kommende år, idet den nyeste informationsteknologi må forventes at nødvendiggøre en lovregulering af massemediernes adgang til elektronisk aktindsigt.

17.2 Offentlighed om lovgivningsarbejdet

Det grundlovshjemlede princip om folketingsmøders offentlighed indebærer for det første en adgang til at overvære og til offentligt at gengive alle Folketingets forhandlinger. For det andet har offentligheden en vid adgang til aktindsigt i Folketingets dokumenter.

Af hensyn til den politiske beslutningsproces gælder det dog ikke i den lovforberedende fase, hvorved bemærkes, at lovforberedelse forud for fremsættelse af lovforslag i Folketinget er en forvaltningsopgave. Således foregår lovforberedende udvalgsarbejde for lukkede døre, og offentligheden har ikke krav på aktindsigt i mødereferater og betænkningsudkast m.v., jf. lov om offentlighed i forvaltningen § 2, stk. 2, hvorefter sager om lovgivning først omfattes af loven, når lovforslag er fremsat for Folketinget. Når udvalgets endelige betænkning er afleveret til ministeren, tager denne stilling til, om betænkningen skal trykkes og offentliggøres; det sker med langt de fleste udvalgsbetænkninger, men eksempler

på det modsatte forekommer. I almindelighed vil betænkninger vedrørende emner af almen interesse give anledning til omtale og vurdering i massemedierne på dette tidlige stadium af lovgivningsprocessen.

Aktindsigten i det egentlige folketingsmateriale omfatter lovforslag (og beslutningsforslag) med bemærkninger, den skriftlige del af statsministerens åbningstale, skriftlige redegørelser fra ministre, forespørgsler og skriftlige spørgsmål til ministre, betænkninger fra folketingsudvalgene m.v.

I praksis håndteres den del af offentlighedsprincippet navnlig på den måde, at materialet stilles til rådighed for medlemmerne af Folketingets presseloge samtidig med, at det udleveres til tingets medlemmer. Men enhver kan få adgang til materialet, f.eks. gennem abonnement på fortryk af Folketingets forhandlinger.

Sammenfattende kan det siges, at offentlighedsprincippet omkring lovgivningsarbejdet fungerer godt. Bemærkningerne til lovforslag giver massemedierne gode muligheder for at orientere borgerne om et lovforslags eller en ny lovs baggrund, om dens samfundsmæssige betydning, om hvordan teksten skal forstås osv. Mødeoffentlighedsprincippet giver dernæst massemedierne mulighed for at følge og informere om partiernes holdninger til fremsatte lovforslag. Vil et massemedie orientere om en lov på et senere tidspunkt - f.eks. i forbindelse med kundgørelsen i Lovtidende eller med ikrafttrædelsen - kan opgaven med at gøre lovens indhold tilgængeligt for almindelige mennesker løses tilfredsstillende ved at gå tilbage til lovens forarbejder.

Massemedierne har ikke de samme muligheder for at informere om lovgivningsproceduren i EU. Et direktivforslag er ikke på samme måde som et dansk lovforslag ledsaget af bemærkninger, der kan lette forståelsen af forslagets baggrund og dets indhold. Der er mange stadier i direktivets tilblivelsesproces (forslag fra Kommissionen til Ministerrådet, høring af Parlamentet og af

medlemsstaternes nationale instanser, forhandlinger for lukkede døre i Ministerrådet), som gør proceduren ret uoverskuelig. Når Ministerrådet har vedtaget et direktiv, vil det som hovedregel medføre, at der i det danske Folketing fremsættes et lovforslag, som har til formål at gennemføre direktivets indhold i dansk ret. Behandlingen af dette lovforslag omfattes naturligvis af de almindelige regler vedrørende offentlighed omkring den danske lovgivning, men offentlig debat og eventuelt kritik kan ikke få afgørende indflydelse på lovforslagets behandling i Folketinget; Danmark er under alle omstændigheder forpligtet til at implementere direktivet i dansk lovgivning.

Det skal tilføjes, at selv om behandlingen af direktivforslag i Folketingets Europaudvalg i høringsfasen finder sted bag lukkede døre som i andre folketingsudvalg, tilstræber Europaudvalget at give massemedierne en grundig orientering om de pågældende forslag. Udenrigsministeriets faktuelle notater om direktivforslag og regeringens skriftlige redegørelser fra rådsmøderne må også anses som led i bestræbelserne på at skabe en større publicitet omkring EU-retsakter. Men der er et klart behov for at opbygge en journalistisk metode, som gør det muligt at orientere offentligheden om baggrunden for og indholdet i (forordnings-) og direktivforslag i lighed med den orientering, der kan gives på grundlag af et lovforslag og dets bemærkninger. Det behov forstærkes, efterhånden som en stedse større del af dansk lovgivning overføres til EU-regi.

En tilfredsstillende løsning af de her omtalte publicitetsproblemer er forudsætningen for, at offentligheden fortsat kan få det fornødne kendskab til og dermed et grundlag for at tage stilling til kommende lovgivning. En sådan løsning er således også forudsætningen for, at befolkningen kan bevare en interesse for lovgivningsarbejdet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Ministerrådet, som er det egentlig lovgivende organ inden for EU, i vidt omfang arbejder efter forvaltningsretlige principper. Om journalisternes adgang til aktindsigt i dokumenter under Ministerrådet

gælder da også samme regler som om aktindsigt hos Kommissionen. I begge tilfælde er proceduren langsommelig og holdningen til ansøgninger om aktindsigt restriktiv, navnlig på grund af elastiske bestemmelser om tavshedspligt. Efter den danske offentlighedslov er den almindelige tavshedspligt ikke en hindring for at meddele aktindsigt, men det modsatte gælder, for så vidt angår aktindsigt hos Kommissionen og Ministerrådet.

17.3 Offentlighed i retsplejen

Ifølge retsplejelovens § 29, stk. 1, er retsmøderne offentlige, hvor ikke det modsatte særlig er foreskrevet. Dette offentlighedsprincip indebærer både en adgang for offentligheden til at overvære retsmøderne (umiddelbar offentlighed) og en adgang til offentligt at gengive og omtale det i retsmøderne passerede (middelbar offentlighed). Fra offentlighedsprincippet gælder der en række undtagelser, hvorom der må henvises til den procesretlige litteratur; her skal blot fremdrages de problemer, som vedrører massemediernes adgang til at informere om retsplejen.

Det umiddelbare offentlighedsprincip indebærer, at enhver journalist har adgang til et åbent retsmøde, hvad enten vedkommende skal referere forhandlingerne m.v. til et trykt medie eller til radio eller tv. Derimod giver offentlighedsprincippet ikke adgang til at fotografere (eller tegne) i retssalen uden dommerens tilladelse, ligesom der uden sådan tilladelse heller ikke er adgang til at optage forhandlingerne med henblik på gengivelse i radio eller fjernsyn.

Domstolenes praksis vedrørende dørlukning giver undertiden anledning til kritik. Journalister kan således komme ud for, at en domsforhandling, et grundlovsforhør eller lignende starter for lukkede døre, og at retten således tilsidesætter retsplejelovens påbud om, at ethvert retsmøde skal starte for åbne døre, og at en kendelse om dørlukning skal afsiges i et offentligt retsmøde. Også

domstolenes praksis med hensyn til at nedlægge referatforbud og især navneforbud er blevet mødt med kritik fra massemediernes side. I forbindelse hermed er det blevet betegnet som uheldigt, at massemedierne ikke har adgang til at kære en kendelse om dørlukning i straffesager.

Offentlighedsprincippets værdi svækkes også i nogen grad af, at mange retter kun opfører ordinære møder på deres retslister. Efter de gældende regler er der ikke noget til hinder for, at der holdes retsmøder, som ikke er bekendtgjort i forvejen. Det sker vistnok i vidt omfang med hensyn til grundlovsforhør, retsmøder vedrørende forlængelse af frister for varetægtsfængsling og retsmøder i fogedret og skifteret.

De fleste af de problemer, som er skitseret her, behandles af et udvalg "vedrørende en række spørgsmål med tilknytning til samarbejdet mellem retterne og pressen". Udvalget, som er nedsat af Justitsministeriet, vurderer bl.a., om der bør åbnes adgang for, at journalister under et retsmøde kan tegne eller fotografere i retssalen samt foretage lyd- og/eller billedtransmissioner fra retshandlinger. Udvalget overvejer også, om der kan indrømmes pressen en appeladgang vedrørende rettens beslutninger om dørlukning, navne- eller referatforbud, og endelig overvejer udvalget og giver anvisninger med hensyn til, på hvilken måde retslisterne bør udformes for at give pressen fyldestgørende oplysninger om de retshandlinger, der foregår, og dermed lette pressens dækning af retsmøderne.

Udvalget behandler også de problemer, der er forbundet med, at journalister ikke kan kræve at få aktindsigt i retsbøger og dombøger. Efter de gældende regler beror det på den enkelte dommers afgørelse, om journalisters anmodninger om aktindsigt i form af retsbogs- eller domsudskrifter skal imødekommes eller afslås. Ikke mindst på grund af den informationsteknologiske udvikling må det anses for hensigtsmæssigt at løse disse problemer i forbindelse med gennemførelse af en ny lov om aktindsigt i dokumenter under

både lovgivning, forvaltning og retspleje, jf. nedenfor, hvor også massemediernes adgang til tingbogsoplysninger på edb omtales.

17.4 Offentlighed i forvaltningen

Ifølge lov om offentlighed i forvaltningen § 4, stk. 1, kan enhver med de undtagelser, der er fastsat i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En begæring om aktindsigt skal ifølge § 4, stk. 3, angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Retten til aktindsigt omfatter ifølge § 5 alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Bestemmelsen i § 4, stk. 3, indebærer en kraftig begrænsning i offentlighedslovens praktiske anvendelighed, idet man normalt kun kan få adgang til aktindsigt i en sag, som vedkommende kender på forhånd og derfor kan "angive". Massemedierne eller andre har derimod som hovedregel ikke nogen adgang til at se en myndigheds journal eller postlister med henblik på at finde frem til, hvilke sager myndigheden behandler. En sådan begrænsning i offentlighedsprincippet findes ikke i de andre nordiske lande, og den var ikke tilsigtet, da Folketinget vedtog den første offentlighedslov i 1970. Under sagens behandling var der nemlig enighed mellem partierne om, at et egentligt offentlighedsprincip for den danske forvaltning måtte gennemføres i to etaper. Den første etape skulle give journalisten eller andre adgang til aktindsigt i sager, som den pågældende kendte i forvejen. Man skulle således i denne etape ikke have adgang til en myndigheds journaler eller postlister med henblik på at vurdere, om myndigheden behandlede eller havde behandlet sager af interesse for en bredere offentlighed; man måtte som udgangspunkt kende sagen på forhånd for at kunne kræve aktindsigt i den. Den anden etape skulle bestå i et

almindeligt offentlighedsprincip, som giver journalister og andre adgang til at undersøge, hvilke sager myndighederne behandler. Derfor blev der i den lov om offentlighed i forvaltningen, som trådte i kraft den 1. januar 1971, indsat en bestemmelse om, at loven skulle revideres senest i folketingsåret 1974-75. Det førte imidlertid ikke til gennemførelse af et fuldstændigt offentlighedsprincip; der skete blot det, at Folketinget udskød lovrevisionen år efter år. I en betænkning fra 1978 om offentlighedsloven skrev et af Justitsministeriet nedsat udvalg:

> *"Offentlighedsloven har til hensigt at varetage to funktioner: Den skal dels indgå som et led i det system af retssikkerheds garantier, der omgærder beslutningsprocessen i den offentlige forvaltning her i landet, og dels give pressen og andre nyhedsformidlende institutioner et bedre grundlag for udøvelsen af den almindelige informationsvirksomhed i form af en løbende orientering af offentligheden om den offentlige forvaltnings virksomhed.... Kravet om, at den, der begærer aktindsigt, skal kunne angive den pågældende sag eller det eller de pågældende dokumenter, medfører en væsentlig begrænsning af lovens informationsformidlende funktion; kravet forudsætter nemlig forudgående kendskab til en sags eksistens uden almindelig adgang til journalerne. Da loven således ikke hjemler adgang til en systematisk informationssøgning, er den reelt uden betydning for pressens muligheder for at få kendskab til eksistensen af sager af interesse for offentligheden. "*

Udvalget foreslog derfor, at der blev gennemført en forsøgsordning med postlister, og det forslag genfindes uændret i et lovforslag, som den daværende regering fremsatte i marts 1984. Forslaget blev imidlertid ikke færdigbehandlet i løbet af foråret og bortfaldt derfor ved folketingsårets slutning. Det blev genfremsat i oktober samme år, men blev heller ikke færdigbehandlet i folketingsåret 1984-85, og da det pånyblev genfremsat i oktober 1985, var forslaget om postlister udgået af lovforslaget. I den ændrede

skikkelse blev forslaget til en ny offentlighedslov enstemmigt vedtaget i december 1985. Kravet om, at adgang til aktindsigt forudsætter kendskab til sagens eksistens på forhånd, er således ikke ændret siden 1970-loven.

Som begrundelse for denne begrænsning af offentlighedsprincippet henvises normalt til det merarbejde og dermed de omkostninger, som en almindelig adgang til aktindsigt vil medføre. Det har således været nævnt, at efter det almindelige offentlighedsprincip kan man anmode om at se alle de sager inden for det seneste år, hvori en myndighed har givet dispensation fra regler i miljølovgivningen; et sådant krav kan betyde, at myndigheden skal afsætte en medarbejder til i måske flere dage at søge efter sådanne sager og finde akterne i dem frem. Men hvis søgningen kan foretages af én selv, og hvis man eventuelt også kan studere akterne på sin egen skærm, mister det argument sin vægt.

Myndighedernes overgang til elektronisk sagsbehandling og arkivering aktualiserer således spørgsmålet om en revision af offentlighedslovens regler om betingelserne for at få aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes sager. Det spørgsmål behandles nedenfor i forbindelse med massemediernes adgang til elektronisk aktindsigt.

Men først skal der peges på en lovgivningstendens, som går ud på, at bestemmelser, der gør undtagelse fra offentlighedslovens hovedprincip om, at enhver har adgang til aktindsigt i administrative sager, indsættes i andre love end selve offentlighedsloven. Set fra offentlighedens synspunkt er der her tale om en uheldig lovgivningstendens. Det var ønskeligt, om undtagelser fra offentlighedsprincippet blev indarbejdet i offentlighedsloven, så myndigheder og andre brugere af loven ikke stedse må være opmærksomme på, om et dokument er undtaget fra aktindsigt i henhold til en særlig lov.

17.5 Elektronisk sagsbehandling og aktindsigt

Ifølge den redegørelse, regeringen har afleveret til Folketinget om "Info-samfundet år 2000", skal den informationsteknologiske udvikling eller IT løse en række opgaver, der har forbindelse med forholdet mellem den offentlige forvaltning på den ene side og borgerne/pressen på den anden. Således hedder det, ät IT skal understøtte den frie adgang til information og informationsudveksling, og at IT skal åbne den offentlige sektor og gøre den mere gennemskuelig.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at der i Forskningsministeriet iværksættes et arbejde med afklaring af generelle krav til fremtidens elektroniske arkiv/journalsystem, og i forbindelse hermed skal de praktiske muligheder for at lette adgangen til journaler og arkiver i henhold til offentlighedsloven belyses.

Under henvisning til disse målsætninger i "Info-samfundet år 2000" har Danmarks Journalisthøjskole iværksat et projekt om elektronisk aktindsigt. Projektet skal munde ud i en rapport om, hvordan journalister kan skaffe sig aktindsigt, efterhånden som de offentlige myndigheder lægger deres sagsbehandling og arkivering om fra at være papirbaseret til at være edb-baseret. Skal der lovændringer til, hvis massemedierne fortsat skal kunne varetage den opgave at orientere borgerne om offentlige anliggender, der har almen interesse? Hvilke tekniske færdigheder skal journalisten være i besiddelse af i fremtidens edb-samfund, og hvilke regelsæt skal journalisten være fortrolig med?

Projektarbejdet foregår i et tæt samarbejde med de eksperter inden for de offentlige myndigheder, som beskæftiger sig med realiseringen af målsætningerne i "Info-samfundet år 200". Det er således planen, at projektarbejdet skal baseres på de erfaringer med elektronisk sagsbehandling, der er indhøstet i navnlig Forskningsministeriet og Miljøministeriet, og at der skal arbejdes i nær kontakt med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kommunernes Landsforening og enkelte kommuner, som er langt fremme med

edb-sagsbehandling, med tinglysningskontorer m.fl. Endvidere arbejdes der tæt sammen med repræsentanter for Dansk Journalistforbund og Danske Dagblades Forening. I det følgende omtales i kort form de hovedtemaer, der indgår i projektet.

På enkelte områder er der allerede gennemført en vis adgang til direkte elektronisk aktindsigt.

Således fastslår tinglysningsloven nu, at dagbogen, tingbogen, bilbogen og personbogen kan føres ved hjælp af edb. En række retskredse er allerede gået over til at registrere rettigheder over fast ejendom via edb, og de øvrige vil følge efter i de kommende år. Sådanne tingbogsoplysninger er tilgængelige for enhver ved personlig henvendelse til tinglysningskontoret, og oplysningerne gives normalt via terminaler opstillet på tinglysningskontorerne. Men i visse tilfælde kan oplysningerne videregives via ekstern terminaladgang, f.eks. til offentlige myndigheder, kreditinstitutter, ejendomsmæglere, advokater m.fl. Derimod har journalister ikke adgang til f.eks. tingbogsoplysninger via redaktionelt edb-udstyr, men kan kun få oplysningerne ved at henvende sig på tinglysningskontoret og benytte dettes terminal. I projektet beskrives baggrunden for, at journalister således er ringere stillet end f.eks. ejendomsmæglere og advokater, og muligheden for at afskaffe denne forskelsbehandling undersøges.

Et andet eksempel er de oplysninger, der beror hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, ESS, og som er offentligt tilgængelige i henhold til årsregnskabsloven eller selskabslovgivningen. ESS er så langt fremme med overgang til edb, at en journalist ved at identificere et selskab kan få en liste over samtlige journalsager på selskabet; på det grundlag kan journalisten udvælge en sag og få samtlige dokumenter, der er offentligt tilgængelige.

Bortset fra disse mere specielle eksempler rejser myndighedernes overgang til elektronisk sagsbehandling og arkivering det praktiske

spørgsmål, hvordan aktindsigten kan praktiseres under de nye vilkår.

Efter de nugældende regler træffer den myndighed, som skal afgøre den sag, hvori der søges aktindsigt, eller hos hvem sagen beror, beslutning om aktindsigt; i sine overvejelser herom lægger myndigheden afgørende vægt på, om sagen helt eller delvis omfattes af en undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven. Er sagen genstand for aktindsigt, og findes dens akter alene i digital form, skal man have adgang til at læse sagens dokumenter på et skærmbillede, eller der skal udleveres et print af dokumenterne. Oplysninger i journalen vedrørende den pågældende sag skal udleveres på samme måde, hvis journalen føres på edb.

Elektronisk aktindsigt kan foregå på to måder. Den ene fremgangsmåde går ud på, at journalisten eller borgeren via e-mail anmoder myndigheden om aktindsigt i sagen; det vil give myndigheden samme mulighed som i dag for at træffe afgørelse om aktindsigt-spørgsmålet. Hvis journalisten eller borgeren ønsker det, og hvis de tekniske muligheder er til stede, kan myndigheden fremsende de ønskede dokumenter pr. elektronisk post.

Den anden fremgangsmåde går ud på, at man selv kan søge efter sagen på myndighedens database og rekvirere dens (elektroniske) akter uden myndighedens indblanding. Den fremgangsmåde vil forudsætte, at der på alle forvaltningssager er indlagt tilstrækkelige sikkerhedskoder, således at man ikke får adgang til personoplysninger eller andre oplysninger, der af hensyn til væsentlige offentlige eller private interesser skal holdes uden for aktindsigt. Da det muligvis vil være uoverkommeligt for en forvaltningsmyndighed at "forberede" enhver sag til at være offentligt tilgængelig (hvorved det må erindres, at kun forholdsvis få sager giver anledning til krav om aktindsigt), må andre muligheder undersøges. En af disse er, at myndigheden opbygger databaser, som netop har til formål at betjene offentligheden, og som kun indeholder information, der er offentligt tilgængelig. Det vil være

teknisk og økonomisk overkommeligt at opbygge sådanne databaser på internet. Som eksempler på materiale, der kan stilles til rådighed for offentligheden via en "home page" på internet, kan nævnes statslige rapporter og publikationer, kommunale dagsordener og referater, lokalplaner og lignende.

Denne form for publikationsvirksomhed kan imidlertid ikke opfylde målsætningen i "Info-samfundet år 2000", jf. ovenfor. Hvis IT skal understøtte den frie adgang til information og informationsudveksling, åbne den offentlige sektor og gøre den mere gennemskuelig, må massemedierne have adgang til selv at foranstalte informationssøgning med henblik på at finde frem til, hvilke sager myndighederne behandler. Det er forudsætningen både for massemediernes informerende og for deres kontrollerende funktion, jf. også den foran omtalte 1978-betænkning om offentlighedsloven.

Det bliver derfor et centralt punkt at sikre massemedierne adgang til journaler eller postlister, og som tidligere nævnt vil der på grund af den informationsteknologiske udvikling ikke med en sådan fri adgang være forbundet de betænkeligheder, som har ført til, at den hidtidige danske offentlighedslovgivning alene giver en begrænset adgang til aktindsigt i bestemte sager.

Til støtte for, at adgangen til information fra det offentlige bør sikres ad den vej, kan henvises til udviklingen i Sverige. Her har princippet om "allmänna handlingars offentlighed" været grundlovsforankret i Tryckfrihets-Förordningen siden 1766, og navnlig den uhindrede adgang til journaler/postlister (diarier) har været af stor betydning for massemediernes og dermed offentlighedens mulighed for at få kendskab til sager af almen interesse. Princippet omfatter alle offentlige myndigheder, også f.eks. politiet og domstolene. Der næres imidlertid frygt for, at IT skal udhule dette offentlighedsprincip, og den svenske regering har derfor besluttet at nedsætte en bredt sammensat komité, som skal forberede en grundlovsændring med henblik på at sikre opretholdelse af

princippet om allmänna handlingars offentlighet i samme omfang som hidtil.

Gennemførelse af et tilsvarende princip i Danmark vil kræve en ny offentlighedslov, som giver adgang til aktindsigt og herunder fri adgang til journaler/postlister hos både Folketinget, forvaltningen og domstolene. Det kan i den sammenhæng være hensigtsmæssigt at overveje en sammensmeltning af offentlighedslov og registerlov; for når myndighederne går over til at føre deres journaler på edb, vil alle sager med personoplysninger komme under registerloven.

Der kan endelig være grund til at pege på behovet for, at der hurtigt kan tages stilling til klager over afslag på aktindsigt. Hvis en myndighed har "lukket" en sag under henvisning til, at den indeholder f.eks. personoplysninger eller forretnings- eller driftshemmeligheder, kan journalisten eller borgeren ikke vurdere, om afslaget på aktindsigt er berettiget. Det vil her være ønskeligt, at en klageinstans, der har krav på at se alle dokumenter i den pågældende sag, meget hurtigt kan afgøre spørgsmålet. Ellers vil de offentlige myndigheder kunne "lukke" en sag og dermed trække en afgørelse ud så længe, at sagen ikke længere har interesse for offentligheden. Det må herved tages i betragtning, at en betydelig del af de klager over afslag på aktindsigt, som journalister har indbragt for Folketingets Ombudsmand i de senere år, har ført til udtalelser, der gav journalisterne medhold. Således viser en gennemgang af ombudsmandens årsberetninger, at der i femåret 1988-1992 incl. blev indgivet 31 klager, og at journalisten fik medhold i de 25 sager. I flere af disse sager har ombudsmanden fastslået, at aktindsigt i en sag ikke kan afslås alene af den grund, at en person er nævnt ved navn i sagen.

En ny offentlighedslov, der giver fri adgang til journaler eller postlister og derved åbner en reel mulighed for massemediernes informationssøgning hos de offentlige myndigheder, vil selvsagt være illusorisk, hvis den ikxe også giver reelle muligheder for adgang til sagsakter i det omfang, disse ikke skal holdes fortrolige

af hensyn til væsentlige offentlige eller private interesser. Hvordan adgangen til aktindsigt i sagsakterne skal etableres efter myndighedernes overgang til elektronisk sagsbehandling og arkivering, kan der først tages endelig stilling til efter afslutningen af de igangværende projekter.

17.6 Anbefalinger

Spørgsmålene om at forbedre adgangen til aktindsigt i forvaltningen, herunder adgang til journaler og postlister, samt mulighederne for indsigt i beslutningsprocesserne i EU er ganske komplicerede, men efter Medieudvalgets opfattelse er de af stor betydning for mediernes demokratiske funktion.

Der arbejdes da også allerede flere steder med disse spørgsmål.

Medieudvalget anser det for væsentligt, at resultatet af arbejdet med disse delområder følges op med konkrete forslag. Med hensyn til den øvrige danske lovgivning vedrørende aktindsigt er den ligeledes baseret på et overordentligt grundigt forarbejde. Det er vigtigt, at eventuelle ændringer inden for disse områder underkastes en tilsvarende grundig undersøgelse.

a. Medieudvalget anbefaler, at adgangen til aktindsigt i den offentlige forvaltning forbedres. Der bør være adgang til journaler og postlister samt adgang til elektronisk aktindsigt, efterhånden som dette bliver muligt.

b. Medieudvalget anbefaler, at der bliver bedre muligheder for at klage over afgørelser om afslag på aktindsigt

Medieudvalget anbefaler, at der bør ske en afkortning af den almindelige tilgængelighedsfrist fra 30 til 10 år i offentlighedens adgang til materiale i statens arkiver. Medieudvalget anbefaler endvidere, at der bør ske begrænsning af myndighedernes adgang til hemmeligholdelse af særlige dokumenter, og der bør tilvejebringes en appelinstans vedr. sådanne begrænsninger.

d. Medieudvalget anbefaler, at der skabes bedre reelle muligheder for indsigt i beslutningsprocesserne i EU.

ad a.

Medieudvalget anbefaler, at adgangen til aktindsigt i den offentlige forvaltning forbedres. Der bør være adgang til journaler og postlister samt adgang til elektronisk aktindsigt, efterhånden som dette bliver muligt.

Ifølge lov om offentlighed i forvaltningen kan enhver forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Denne bestemmelse indebærer en begrænsning i offentlighedslovens praktiske anvendelighed, idet man normalt kun kan få adgang til aktindsigt i en sag, som man kender på forhånd og derfor kan "angive".

Offentligheden bør sikres adgang til journaler og postlister. I takt med overgangen til elektroniske journaler og elektronisk post bør denne adgang kunne ske gennem en direkte *online*-søgning inden for de rammer, som offentlighedsloven i øvrigt sætter. Til støtte for, at adgangen til information fra det offentlige bør sikres ad

denne vej, kan henvises til udviklingen i Sverige. Her er princippet om "allmänna handlingars offentlighed" været grundlovsforankret i Tryckfrihets-Förordningen siden 1766, og navnlig den uhindrede adgang til journaler/postlister (diarier) har været af stor betydning for massemediernes og dermed offentlighedens mulighed for at fa kendskab til sager af almen interesse.

Gennemførelsen af principper i Danmark, som svarer til de svenske, vil kræve en offentlighedslov, der giver adgang til aktindsigt, herunder fri adgang til journaler/postlister hos både Folketinget, forvaltningen og domstolene. Det kan i den sammenhæng være hensigtsmæssigt at overveje en sammensmeltning af offentlighedslov og registerlov; for når myndighederne går over til at føre deres journaler på edb, vil alle sager med personoplysninger komme under registerloven.

ad b..

Medieudvalget anbefaler, at der bliver bedre muligheder for at klage over afgørelser om afslag på aktindsigt.

Der er grund til at pege på behovet for, at klager over afslag på aktindsigt kan blive behandlet hurtigt.

Hvis en myndighed har afslået aktindsigt i en sag under henvisning til, at den indeholder f.eks. personoplysninger eller forretnings- eller driftshemmeligheder, kan den, der har begæret aktindsigt, ikke vurdere, om afslaget på aktindsigt er berettiget. Det vil her være hensigtsmæssigt, at en klageinstans, der har krav på at se alle dokumenter i den pågældende sag, hurtigt kan afgøre spørgsmålet. Ellers vil de offentlige myndigheder kunne "lukke" en sag og dermed trække afgørelsen ud så længe, at sagen ikke længere har interesse for offentligheden.

Medieudvalget finder, at den mest nærliggende løsning vil være en styrkelse af Folketingets ombudsmand med henblik på, at institutionen sættes i stand til at behandle sådanne sager hurtigt.

ad c.

Medieudvalget anbefaler, at der bør ske en afkortning af den almindelige tilgængelighedsfrist fra 30 til 10 år i offentlighedens adgang til materiale i statens arkiver. Medieudvalget anbefaler endvidere, at der bør ske begrænsning af myndighedernes adgang til hemmeligholdelse af særlige dokumenter, og der bør tilvejebringes en appelinstans vedr. sådanne begrænsninger.

En anden væsentlig side af informationsfriheden er bestemmelserne vedr. adgangen til de dokumenter, der overføres til statens arkiver fra ministerier, lokalforvaltning og andre offentlige myndigheder, når de ikke længere løbende anvendes. I de senere år har denne regulering ved flere lejligheder givet anledning til problemer både for forskningen, massemedierne og en alment interesseret offentlighed.

Der er adgang til forvaltningspapirer efter to sæt regler - lov om offentlighed i forvaltningen og arkivloven. Ved brug af offentlighedsloven er der, som før omtalt, ikke journaladgang, hvilket medfører den i praksis kraftige begrænsning, at man skal kende den sag, der ønskes adgang til. Arkivloven forudsætter derimod, at der gives journaladgang og adgang til systematisk søgen, men opererer til gengæld med en generel lukning af sager i 30 år.

Herudover giver såvel offentlighedsloven som arkivloven myndighederne ret til at pålægge ubegrænsede fristforlængelser, der går langt ud over de nævnte 30 år. Dette sker med henvisning til en række overordentlig elastiske identiske bestemmelser i de to love. De kan fastsætte en længere tilgængelighedsfrist med generel henvisning til følgende hensyn:

1. Statens sikkerhed eller rigets forsvar

2. Rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner

4. Det offentliges økonomiske interesser ...
5. Enkeltpersoners eller private selskabers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger ...
6. Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Disse bestemmelser er så omfattende, at de kan bruges til at hemmeligholde praktisk talt alt på centrale områder. De har karakter af en vetoret, hvori de enkelte afgørelsers berettigelse i forhold til reglerne ikke lader sig kontrollere. Man har undladt at definere og udfylde begreber som "udenrigspolitiske interesser", hensynet til fremmede magter" m.v. og endda tilføjet adgang til ubegrænset censur i § 6. Uden yderligere argumentation og appelmulighed kan der administrativt fastlægges en hemmeligholdelse på 80, 100 eller endnu flere år.

Den gældende lovgivning sikrer således ikke en gennemskuelig og efterprøvbar praksis på dette område. Den tilsidesætter det princip, at en lukning må begrundes med f.eks. påvisning af betydelig, konkret og nærværende skadevirkning for landets interesser. Og det tilsidesættes, at hensynet til informationsfriheden generelt bør have forrang for det ubehag myndighederne må føle ved en fri aktindsigt i forhold, som ikke har dagsaktuel interesse.

Et særligt problem er, at der fra statens arkiver løbende gives bemyndigelse til kassation af sager i den offentlige forvaltning, uden at der foreligger regler for hvor tidligt kassationerne må iværksættes. Dette kan gøre rettighederne i offentlighedsloven illusorisk, hvis sager kasseres inden de reelt er forældede. I praksis arbejder forvaltningsmyndighederne her i høj grad efter eget skøn, og der savnes sikkerhed for, at der ved kassation tages de fornødne saglige hensyn.

Derfor bør der i den ny arkivlov sikres friere adgang til den offentlige forvaltnings akter med tilhørende journaler og postlister.

30-årsfristen bør afkortes til 10 år. Dette må anses for tilstrækkeligt til, at den løbende politiske beslutningsproces kan foregå uforstyrret. Det bør fastlægges, at der herudover kun kan gennemføres fristforlængelser for dokumenter, hvor det sandsynliggøres, at tidligere åbning vil medføre væsentlige konkrete skader for offentlige eller private interesser. Begrundelser herfor skal ved afslag om adgang kunne forelægges til afgørelse i en uafhængig sagkyndig instans (evt. knyttet til ombudsmandsinstitutionen).

De givne kassationsbemyndigelser må gøres offentligt tilgængelige. Kassationerne må kun ske på det tidspunkt og de områder, hvor det ikke begrænser borgernes retssikkerhed og informationsfriheden.

ad d.

Medieudvalget anbefaler, at der skabes bedre reelle muligheder for indsigt i beslutningsprocesserne i EU.

Massemedierne har ikke de samme muligheder for at informere om lovgivningsproceduren i EU, som tilfældet er med den nationalelovgivning. Et direktivforslag er ikke på samme måde som et dansk lovforslag ledsaget af bemærkninger, der kan lette forståelsen af forslagets baggrund og dets indhold. Der er mange stadier i direktivets tilblivelsesproces, som gør processen uoverskuelig.

Der er derfor brug for en klar åbenheds- og offentlighedspolitik i EU og i behandlingen af EU-sager herhjemme.

Den nuværende såkaldte adfærdskodeks, vedtaget af Ministerrådet og Kommissionen, af 6. december 1993 skal revideres i 1996. Den indeholder meget generelle undtagelsesbestemmelser, som giver

adgang til rige fortolkningsmuligheder. Desuden er proceduren for aktindsigt urimeligt langsom.

Den danske regering opfordres til at arbejde for klarere regler om offentlighed og aktindsigt i alle EU-institutioner - i stil med de svenske regler. Det danske princip, om at papirer kan gøres til genstand for aktindsigt, hvis de sendes til høring uden for den institution, der har forfattet papiret, bør også gælde i EU. Der bør endvidere være strammere tidsfrister i forbindelse med proceduren for behandling af sager om aktindsigt.

18 Borgernes mulighed for information fra det offentlige

18.1 Indledning

Den offentlige sektor er i løbet af de seneste 20 år vokset betydeligt. Samtidig er de problemer, der gøres til genstand for politiske beslutninger blevet stadig mere komplicerede. Samarbejdet i EU har ændret procedurerne for en stor del af lovgivningen. Og decentraliseringen af opgaver til amter og kommuner har gjort det vanskeligere for borgerne at overskue de politiske beslutningsprocesser. Befolkningen har derfor et stigende behov for at få klar og fyldestgørende information fra det offentlige. Det er vigtige forudsætninger for at kunne fungere som borger i et demokratisk samfund.

Meget af denne information flyder ud til borgerne i den daglige nyhedsstrøm gennem aviser, radio og fjernsyn, men denne form for oplysning er i mange tilfælde utilstrækkelig, og derfor er den aktive informationsvirksomhed, som de offentlige myndigheder selv iværksætter for at oplyse borgerne, eller særlige grupper af borgere, blevet en stadig vigtigere del af den offentlige virksomhed. Den offentlige information har derfor fået en betydningsfuld rolle at spille i den demokratiske proces.

18.2 Praksis

Den offentlige information er i dag præget af stor spredning i strategi, organisering, metoder og medievalg. Den seneste systematiske undersøgelse blev gennemført i forbindelse med udarbejdel-

sen af "Betænkning om offentlig information" (betænkning 1117), der udkom i juni 1987.

Politik, strategier og prioritering

Finansministeriet har udsendt et cirkulære af 17. marts 1989 om Statslige institutioners Informationsvirksomhed og om Statens Informationstjeneste, som danner grundlag for den nuværende informationsvirksomhed fra statslige myndigheders side. Cirkulæret fastslår, at statsinstitutioner ved gennemførelse af nye love og retsforskrifter skal vurdere behovet for at informere borgerne, og at de selv har ansvaret for at gennemføre og finansiere den nødvendige information. Der findes altså ikke nogen officiel, nedskrevet overordnet informationspolitik for det offentlige.

En del ministerier, statslige myndigheder og kommuner har dog i de senere år selvstændigt formuleret en informationspolitik og/eller en informationsstrategi.

Organisering

Organiseringen af informationsarbejdet i det offentlige afhænger både af institutionens størrelse og omfanget af dens relationer med omverdenen.

De fleste steder har man i dag ansat eller udpeget informationsmedarbejdere med en professionel baggrund eller en vis praktisk erfaring. Nogle større offentlige institutioner har en egentlig informationsafdeling med flere medarbejdere og selvstændigt budget. Omfanget kan variere fra halvanden medarbejder til 20-30 medarbejdere i statsinstitutioner, hvor en af hovedopgaverne er information. Men 2-4 medarbejdere er langt det almindeligste.

Informationsfunktionens placering i organisationen afhænger bl.a. af, hvor politisk opgaven er. I et departement vil informationsmedarbejderen - med hovedvægten på pressekontakt - som regel være

placeret tæt på minister eller departementschef. Og i amtskommuner og kommuner typisk i borgmesterens sekretariat. Jo tættere informationsansvaret er placeret på de politiske beslutningstagere, i jo højere grad vil der være en tendens til, at arbejdet orienterer sig mod enkeltsager og mod profilering af institutionen eller dens politiske ledelse.

Det er dog ikke ualmindeligt, at informationsfunktionen placeres i et fagkontor eller i et sekretariatskontor med reference til kontorchefen. Informationsopgaven er dermed ikke nogen liniefunktion og får ofte relativt lav prioritet i forhold til kontorets "egentlige" opgaver. Den beskæftiger sig også typisk med mere operationelt prægede opgaver som fremstilling af brochurer og publikationer, og strategiske overvejelser får lavere prioritet.

Når det drejer sig om de personer, der udfylder informationsfunktionerne, er der stor spændvidde fra anvendelsen af medarbejdere uden særlige forudsætninger for opgaven til professionelle medarbejdere. Det er dog det normale, at informationsmedarbejdere i dag har enten en formel uddannelse eller har gennemført efteruddannelse med henblik på funktionen.

Informationsvirksomheden, som skal formidle viden om lovgivning, de offentlige institutioners service eller krav til borgerne foregår generelt ad to spor. Det ene handler om at sørge for at holde medierne løbende informerede om de offentlige myndigheders beslutninger og initiativer og få dem til at viderebringe informationen i form af nyhedsreportager, kommentarer osv. Dette arbejde indgår altså som en del af råstoffet i mediernes løbende nyhedsformidling. Det andet spor er den information, som myndigheden selv gennemfører i form af direkte henvendelser til borgerne ved f.eks. annoncering i medierne, plakater, husstandsomdelte pjecer eller personlig kontakt til berørte grupper. Denne del af informationsarbejdet repræsenterer således også en direkte udgiftspost for den enkelte myndighed.

I det følgende vil det primært være denne sidstnævnte del af de offentlige myndigheders informationsarbejde, der behandles.

En stor del af det operationelle informationsarbejde udføres af "underleverandører" eller free-lancere. Ved større kampagner er der ofte reklamebureauer eller professionelle PR-bureauer involveret.

Men disse kampagner eller andre indsatser for at informere borgerne om bestemte emner lykkes ikke altid så godt, som de burde. Det skyldes flere faktorer. Ofte er opgaven for dårligt formuleret, og målene uklare og ikke sjældent skiftende undervejs. Budgetterne er tit for små til at sikre virkelig gennemsalgskraft, og endelig er der, specielt i kampagner med høj politisk profil, en tendens til, at for mange forskellige interesser skal tilgodeses. Det giver ofte en uklar placering af ansvar og kompetence.

Der er desuden en tendens til at benytte de samme leverandører og samarbejdspartnere i mange år, uden en kritisk stillingtagen til pris og den bagvedliggende informationsplan, og når opgaverne kommer i udbud, mangler institutionerne i nogle tilfælde den professionelle viden, der skal til for at bedømme de tilbud, de får.

Medievalg

På medieområdet er der sket en eksplosiv udvikling, der har gjort institutionernes nedarvede medieerfaring forældet. Hvor man for 20 år siden fortsat kunne regne med at få hovedparten af den voksne befolkning i tale, når man placerede et budskab i samtlige dagblade - enten redaktionelt, via pressemøder, pressemeddelelser eller andet, eller i form af annoncer - så er dette ikke helt tilfældet i dag.

Hvor man dengang ligeledes kunne regne med at få en væsentlig del af befolkningen i tale gennem Radioavisens aftenudsendelse eller TV-Avisen, så er nyhedsstrømmen i dag fordelt på flere kon-

kurrerende kanaler og et stadig voksende antal daglige nyhedsudsendelser.

"Mediemonopolerne" er altså blevet brudt, og det samme kan siges om OBS-udsendelserne, der fra starten havde "monopol" på korte reklameprægede indslag i tv. Det større medieudbud og den stigende mængde af (egen)reklame i programfladerne har gradvist reduceret værdien også af denne formidlingskanal.

Sammenfattende betyder det, at offentlig information for blot at nå ud til den samme andel af befolkningen som tidligere nu må placeres i langt flere samtidige medier, hvoraf mange er kommercielle, og presset fra konkurrerende informationer er samtidigt vokset kraftigt.

Konkurrencen med erhvervslivet om borgernes opmærksomhed er skærpet, men konkurrencen imellem de offentlige institutioner er også kraftigt øget. Der er i dag ganske enkelt mange flere offentlige informatører på banen end tidligere, og deres kampagner og fremstød er sjældent koordinerede.

Ideelt set bør offentlige institutioner vælge mellem de forskellige kommunikationsformer og medier ud fra en vurdering af deres egnethed, rækkevidde, sociale kontekst og pris.

* *Egnethed*
  Hvor egnet er et bestemt medie til at viderebringe et budskab af en bestemt type? Budskaber kan være lange eller korte, simple eller komplicerede. Nogle budskaber formidles lettest ved hjælp af illustrationer måske i farve - og andre skal vises "live" på tv eller video.

* *Rækkevidde*
  Hvor stor en del af den tilsigtede målgruppe nås igennem det pågældende medie? Det kan ofte være nødvendigt at kombinere flere medier for at nå den tilsigtede dækning.

* *Social kontekst*
  Der er forskel på de sociale situationer, hvori de forskellige medier anvendes, og på de forventninger modtagerne har til de forskellige medier og deres indhold. Dette kan spille en stor rolle for modtagelsen af budskabet.

* *Økonomi*
  Hvad koster det at nå den tilsigtede målgruppe gennem én medietype eller en kombination af medier? Og kan institutionen selv bidrage med en del af arbejdet? Spørgsmålet om sponsorer er også dukket hyppigere op i de senere år.

Der kan ikke siges noget generelt om, hvordan medievalget i praksis foretages. Nogle følger ovenstående professionelle principper, andre baserer mere deres valg på vaner og forestillinger, end på viden. Særlige hensyn af politisk eller institutionspolitisk art kan under alle omstændigheder medføre, at medievalget ikke sker alene ud fra professionelle og saglige kriterier. F.eks. er der en tendens til at overfokusere på tv-mediet.

Dagbladsannoncer

Mediekommissionen skønnede i betænkningen om de trykte medier (1983) at der i 1981 blev anvendt ca. 20 mio. kr. til statslige informative annoncer i dagbladene (dvs. fraregnet stillingsannoncer, licitationer mv.). Dengang fulgtes i udstrakt grad det såkaldte totalitetsprincip, der betød, at dagbladsannoncering som hovedregel skulle omfatte samtlige dagblade.

Det har ikke været muligt at gennemføre en samlet analyse af informationsindsatsens omfang og fordeling på forskellige medier hos de enkelte myndigheder, men en analyse af omfanget og fordelingen af dagbladsannonceringen har kunnet gennemføres på baggrund af data fra Dansk Fakta A/S, som registrerer annoncerin-

gen i de fleste danske dagblade (i opgørelseren mangler dog Helsingør Dagblad, Kristelig Dagblad og Morsø Folkeblad).

Generelt kan det fastslås, at omfanget af dagbladsannonceringen er blevet kraftigt reduceret i de senere år, formentlig i en vis udstrækning fordi man har valgt dagbladene fra til fordel for andre medier, og totalitetsprincippet er for langt de fleste myndigheders side opgivet. Den samlede dagbladsannoncering i de registrerede dagblade udgjorde i 1995 11,8 mio. kr. Sammenlignet med niveauet i 1981 er der tale om et drastisk fald i annonceringen. I faste priser svarer dagbladsannonceringen i 1981 til 40,8 mio. kr. i 1995-priser. Det vil sige, at dagbladsannonceringen er blevet reduceret til godt 1/4 i forhold til 14 år tidligere.

Tabel 18.2.1
Fordeling af statslig dagbladsannoncering i perioden 1/1 1995-29/2 1996

	Store landsdækkende	Små landsdækkende	Regionale	Lokale	I alt
Statslige annoncer i kr.	6.992.540	1.317.736	2.549.828	1.694.841	12.554.945
Annoncering i %	55,7%	10,5%	20,3%	13,5 %	100%

Kilde: Dansk Fakta A/S.
Undersøgelsen omfatter ikke Helsingør Dagblad, Kristelig dagblad og Morsø Folkeblad. Der henvises til bilag 6 mht. hvilke blade, der indgår i de enkelte kategorier

Den lavere prioritering af dagbladsannonceringen synes især at have ramt de lokale dagblade. Som det fremgår ved sammenligning mellem de to ovenstående tabeller, tilfalder kun 13,5% af de statslige annoncekroner de lokale dagblade, som oplagsmæssigt udgør 24,3% af det samlede oplag. Forskellen er dog reelt betydeligt større, hvis man ser på annonceringens omfang i spaltemilli-

meter i den enkelte avis, idet det forholdsmæssigt er en del dyrere at annoncere i de lokale dagblade sammenlignet med de store landsdækkende aviser. Dette er formentlig også en af årsagerne til, at mange statslige institutioner undgår at annoncere i lokale dagblade.

Tabel 18.2.2
Oplag for dagblade i undersøgelsen, 2. halvår 1995

	Store landsdækkende	Små landsdækkende	Regionale	Lokale	I alt
Hverdagsoplag	795.756	149.203	297.186	397.284	1.637.429
Oplagets fordeling i %	48,5%	9,1%	18,1%	24.3%	100%

Kilde: Dansk Oplagskontrol. De tre aviser, som ikke indgår i ovenstående tabel, er udeladt af hensyn til sammenlignelighed mellem de to tabeller.

Når de landsdækkende morgenaviser anvendes i forholdsvis stor udstrækning sammenlignet med andre avistyper, hænger det formentlig også sammen med afsenderinstitutionernes ønske om profilering og om at være med til at sætte dagsorden for debatten på et område. Der har dog også været tale om en tendens hos visse myndigheder til at annoncere i udvalgte dagblade, for at nå frem til særlige målgrupper - f.eks. erhvervsledere.

I den udstrækning der er tale om generel information, som har interesse for hele befolkningen eller et bredt udsnit heraf, kan man derfor konstatere, at en snæver omkostningsbetragtning kan føre til en alvorlig skævdeling af hvilke dele af befolkningen, som får adgang til denne information, idet ca. 1/4 af samtlige avislæ-

sere læser en lokal avis, og kun 52 % af lokalavisernes læsere desuden læser en landsdækkende avis, hvilket omvendt svarer til, at 566.000 af lokalavisernes læsere ikke læser andre aviser. Dobbeltdækningen er størst på Sjælland og noget mindre på Fyn og i Jylland.

Den samlede fordeling af annonceringen dækker over store indbyrdes variationer mellem de enkelte offentlige myndigheder.[6] Arbejdsministeriet, CPR-kontoret, Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring og Skatteministeriet annoncerer i alle dagbladstyper. Skatteministeriet anvender således ca. 1/3 af sit annoncebudget på lokale dagblade, mens de øvrige anvender ca 1/4 på lokal anoncering.

Energistyrelsen, Erhvervsfremme Styrelsen, Miljøstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet er blandt de institutioner, der har en lille variationsbredde i fordeling af annoncekroner. For Energistyrelsen, Erhvervsfremme Styrelsen og Miljøstyrelsen gælder det, at de slet ikke annoncerer i de lokale dagblade. Af Miljøstyrelsens næsten 2 mio. kr. til annoncering anvendes ikke én krone hos de lokale dagblade, mens de store landsdækkende dagblade får 65,6% af de knap 2 mio. kr. Til gengæld får de regionale dagblade 33,9% af Miljøstyrelsens beløb til annoncering, mens de små landsdækkende dagblade får de sidste 0,5%.

Sundhedsstyrelsen anvender næsten 2.7 mio. kr. på offentlig annoncering. Heraf bruges 66,8% til annoncering i de store landsdækkende aviser, mens der i de regionale dagblade annonceres for 25,6% af Sundhedsstyrelsens samlede beløb. I de lokale dagblade bruger Sundhedsstyrelsen 16.000 kr. eller blot 0,5% ud af et annonceringsbudget på de førnævnte 2.7 mio. kr.

Udenrigsministeriet anvender også relativt store beløb på annoncering. Af et samlet beløb på 1.1 mio. kr. fordeler annoncekro-

6 En detaljeret oversigt over de enkelte myndigheders annoncering findes i bilag 6.

nerne sig således, at 65% bruges i de store landsdækkende dagblade, mens der i de små landsdækkende dagblade bruges 27% af beløbet. De resterende 8% fordeler sig på de regionale dagblade med 6%, og de sidste 2% i de lokale dagblade.

De enkelte statslige institutioners valg af omfang og prioritering af annoncering er til dels funderet i institutionernes opgavefunktioner. Skatteministeriet og Sundhedsministeriet/Sundhedsstyrelsen har et behov for bred annoncering, da institutionernes opgavevaretagelse i højere grad omfatter borgerne i almindelighed og en informationsindsats eller et kampagneforløb må derfor have tilsvarende bredde. F.eks. henvender Finanstilsynet sig til en relativ lille kreds af borgere, og institutionens behov for annoncering er derfor mere målrettet.

Annoncering i øvrigt

Den statslige informative annoncering i fagblade, magasiner, distriktsblade m.v. blev i 1987-betænkningen vurderet til at være af meget beskedent omfang, og det har ikke i denne betænknings sammenhæng været muligt at belyse det aktuelle omfang mere konkret.

Der er dog skønsmæssigt sket en øgning i anvendelsen af annoncering i udvalgte blade og magasiner i de senere år med henblik på at nå frem til helt bestemte målgrupper. Det samlede omfang må dog stadig betegnes som beskedent - mere beskedent end disse mediers muligheder berettiger. En del af forklaringen kan være en tendens til at fokusere på de "seriøse" medier og f.eks. undgå ugeblade. En anden kan være utilstrækkelig bevidsthed om målgruppens sammensætning og utilstrækkelig anvendelse af viden om målgruppens medievaner.

Tv og ***radio***

Statsinstitutioners anvendelse af tv og radio sker primært gennem OBS-spots. I de seneste fem år har udviklingen været som vist i nedenstående tabel:

Udvikling i anvendelse af OBS-spots

	1991	1992	1993	1994	1995
Antal nye tv-spots	69	67	71	50	50
Antal visninger	264	336	342	378	380
Antal nye radio-spots	10	10	16	8	4

Kilde: Forskningsministeriet.

Hertil kommer et mindre antal (ca. 10) tv-spots produceret af ikke-statslige institutioner. Antallet af visninger inkluderer også disse spots samt efterfølgende genudsendelser. Visninger udenfor OBS-programmet (herunder TV 2) er ikke medtaget. Der findes ikke tal på antal udsendelser af radio-spots. Som det fremgår af tabellen, anvendes radiomediet fortsat i meget beskedent - og faldende - omfang i den offentlig information.

Som det ses, er antallet af nyproducerede tv-spots vigende, samtidig med at antallet af visninger er svagt stigende. I takt med det øgede udbud af tv-kanaler vil værdien af OBS-udsendelserne i DR-TV isoleret set være faldende set fra afsenderens synsvinkel, blandt andet fordi afsender ingen indflydelse har på udsendelsestidspunktet og derfor ikke kan placere spottet der, hvor flest fra målgruppen ser det.

Ønsker man kontrol over antallet af visninger og sendetidspunkterne, må man anvende reklamespots på de kommercielle kanaler.

Det er gjort nogle få gange af statslige myndigheder (hjemmeservicekampagnen - forsvarets hvervekampagner), men det er generelt alt for kostbart til de begrænsede offentlige informationsbudgetter.

Tryksager

Statsinstitutioners egne tryksager har altid spillet en central rolle i den offentlige information, og i de senere år er der sket en yderligere stigning i omfanget. Det skyldes ikke nødvendigvis et stigende behov hos brugerne, men nok snarere et stigende behov for at blive hørt/set og den generelle tendens til at bruge information som tilbagefaldsstrategi.

De fleste statslige publikationer, bøger, rapporter ol., er generelt tilgængelige hos boghandlerne og på bibliotekerne, men det er til dels på trods af udgiverne. Avancen på statslige publikationer er blandt de laveste på bogmarkedet, og de ligger derfor sjældent fremme i boghandlerne. Desuden er der stadig nogle statslige udgivere, der ikke gør deres bøger tilgængelige i boghandlernes fælles bestillingssystem. Begge dele besværliggør således borgernes muligheder for at blive opmærksomme på og få fat på statslige publikationer.

For bibliotekerne er det største problem, at de ikke har råd til at hjemkøbe alle de statslige publikationer, de gerne ville. Hvor en publikations primære målgruppe - og pressen - ikke sjældent får bøgerne gratis, skal bibliotekerne som hovedregel købe dem til sædvanlig udsalgspris.

Pjecen er stadig den væsentligste publikationsform for information til borgerne. Pjecerne er som regel gratis og distribueres gennem biblioteker, læger, kommunekontorer og andre kanaler, der skønnes velegnede til den konkrete pjece. Der er imidlertid ingen, der ved i hvilket omfang, og hvordan pjecerne virker, ligesom der ikke er noget system, der sikrer, at pjecerne bliver tilbagekaldt,

når de ikke længere er aktuelle. Desuden kan det være svært både for borgeren og bibliotekaren at finde ud af, om der findes en pjece om et emne, og hvor den findes. Der findes nemlig ingen samlet oversigt og ikke noget enkelt distributionssystem.

IT-baseret information

Staten har i mange år stillet visse typer information til rådighed for professionelle brugere på elektronisk form. Det har primært været i form af online-systemer, men også i nogle få tilfælde på cd-rom. IT-baseret information har dog endnu ingen nævneværdig betydning i kommunikationen med borgerne. Nogle institutioner har i de seneste år forsøgt sig med diskette-baserede produkter rettet til borgerne, men med skiftende held. De første spæde forsøg fra offentlig side på at bruge internettet har haft et meget begrænset omfang og har ikke primært indeholdt information af direkte relevans for borgernes dagligdag.

IT-baserede systemer giver på længere sigt nye muligheder for brugertilpasset, aktuel information og information-til-tiden. De rummer mulighed for en øget tilgængelighed af den offentlige information, og de har indbyggede dialogmuligheder.

På kort sigt ligger perspektiverne dog først og fremmest i at kunne stille informationen til rådighed på biblioteker, kommunale kvikskranker og andre steder, hvor borgerne kommer med behov for information. Her har borgeren også mulighed for vejledning og hjælp til at finde frem til den rigtige information. Det er nemlig vigtigt at huske på, at borgeren ofte ikke har et klart formuleret problem som udgangspunkt for sin "informationssøgning" selv ikke ved relativt simple problemstillinger, men skal ofte have hjælp til at formalisere situationen tilstrækkeligt til at den passer til "systemet".

Som udgangspunkt vil det derfor kun være de mere banale problemer, der umiddelbart ville kunne håndteres ved selvbetjening.

Generelt må man regne med, at det primært bliver de i forvejen informationsstærke - dem der kan analysere og formulere en problemstilling og udstikke konturerne til en løsningsstrategi, der vil få glæde af selvbetjening på informationsområdet. Der vil fortsat være en stor restgruppe, som ikke primært er hæmmet af teknologien, men af manglende evner for/øvelse i at analysere deres egen situation. IT kan hjælpe disse mennesker ved at stille relevant, aktuel og situationstilpasset information til rådighed for de personer i deres sociale netværk, som de rådfører sig med, når de har problemer, der skal løses i forhold til det offentlige.

18.3 Overvejelser over metoder og mål

Information eller kommunikation

Udgangspunktet for al offentlig informationsvirksomhed bør være, at befolkningen har et legitimt krav på at blive orienteret om politiske og administrative beslutninger, som har konsekvenser for borgernes liv. Dette er en vigtig forudsætning for, at de enkelte borgere kan agere i samfundet og dermed en vigtig forudsætning for, at folkestyret fungerer.

Derfor er der to forhold, som er afgørende i den offentlige informationsvirksomhed, nemlig for det første at informationen når ud til så mange som muligt af de borgere, der er berørte af eller har interesser i det konkrete spørgsmål. For det andet er det vigtigt, at borgeren har let adgang til at søge yderligere information, stille spørgsmål og komme i dialog med myndighederne eller institutionerne om de konkrete sager.

Det kræver, at der bliver arbejdet grundigt med analyse af målgrupper og medievalg i forbindelse med konkrete informationskampagner. Ofte er dette forarbejde ikke tilstrækkeligt. Det indebærer, at man i mange tilfælde rammer forkert i forhold til de målgrupper, man skulle have i tale, eller at store dele af målgrup-

pen helt ignoreres eksempelvis ved kun at annoncere i såkaldte landsdækkende aviser. De borgere blandt målgruppen, som f.eks. kun læser en regional- eller lokalavis har derved meget ringere muligheder for at få adgang til den pågældende information.

I den svenske debat om offentlig information taler man om "den stora samhällsdialogen". Og det er i høj grad det, det drejer sig om. I et moderne, demokratisk kommunikationssamfund er der ikke plads til eller behov for envejs kommunikation fra myndigheder (ned) til borgerne. Der er derimod behov for en kontinuerlig dialog mellem det offentlige og dets brugere. Information fra det offentlige bør som udgangspunkt altid være en invitation til dialog, og informationen selv bør blive til som et led i denne fortløbende dialog. Udveksling af synspunkter imellem afsender og modtager fremmer samspillet mellem myndighed og borger og styrker demokratiet.

Dialogprincippet er for længst taget i anvendelse i den private sektor, hvor god markedsføring sker på baggrund af en løbende tilbagemelding fra kunderne og er det måske væsentligste element i udviklingen af både virksomhedens produkter og kommunikationsstrategier. Dialog-orientering indebærer i yderste konsekvens, at offentlig information bliver en serviceydelse, hvis omfang og form den enkelte borger i størst muligt omfang selv er med til at bestemme.

Ud fra en snæver betragtning af offentlige myndigheder som servicevirksomheder burde det være en selvfølge, at dialogprincippet var et hovedelement i enhver offentlig myndigheds strategier. Men offentlig information har et bredere sigte, der gør dialogprincippet uomgængeligt.

Dialogprincippet har imidlertid dårlige kår mange steder og er fortsat sjældent en integreret del af offentlig kommunikation. Systematiske analyser foretages sjældent, og den viden, frontperso-

nalet får fra daglig kontakt med borgerne, når ofte ikke frem til de beslutningstagere, der kunne handle ud fra den.

Barriererne er mange; der kan være skjulte dagsordner for kampagner, og man kan mangle teoretisk kompetence eller frygte for reducerede bevillinger. Den almindeligste årsag er dog, at effektmålinger etc. prioriteres lavt, fordi man ofte er tilfreds med at måle effekten på volumen og eksponering (antal OBS-visninger, antal pjecer udsendt, omfanget af tv- og avisomtale) og ikke på den reelle gennemslagskraft hos modtagerne.

Hvornår anvendes og hvornår nytter offentlig information?
Man kan groft dele offentlig information i fem grupper:

1. *Information, der er til fordel for modtageren, og som af modtageren umiddelbart også opfattes som sådan.*
   Den type af information - såkaldt rettighedsinformation - bliver hurtigt opfattet og kan som regel stå alene. Eksempler herpå er skrotningspræmie på biler og børnefamilieydelse.

2. *Information, der af afsenderen menes at være til fordel for modtageren, men som modtageren ikke nødvendigvis eller ikke umiddelbart opfatter sådan.*
   Her finder man en meget højt profileret del af den offentlige information, nemlig holdningsinformationen, der skal ændre folks vaner eller holdninger, eksempelvis kampagner om rygning eller om at spise mindre fedt. Ofte bruges sådanne kampagner på områder, hvor man ikke kan eller ikke ønsker at lovgive.

Holdningsinformation har størst mulighed for at lykkes:
Hvis informationen blot skal forstærke eksisterende adfærdstendenser.

Hvis informationen ikke skal ændre på grundlæggende værdier.

Hvis der med de ændrede vaner følger klare gevinster i form af f.eks. sparet tid, besvær eller penge.

Ellers er holdningsinformation en vanskelig og under alle omstændigheder langstrakt affære, og det er i allerhøjeste grad et område, hvor grundliggende livsværdier har betydning.

3. *Information, der er til ulempe for modtageren, fordi den drejer sig om begrænsninger eller krav:*
Information om pligter og krav til borgerne opfattes ofte negativt, uanset udformningen. Det er derfor for denne type information afgørende, at den er let tilgængelig, let at forstå og let giver mulighed for at indhente yderligere oplysninger, svare og kommentere. Pligtinformation kan sjældent stå alene, men understøttes ofte af andre virkemidler af typen pisk eller gulerod som f.eks. afgifter eller tilskud.

4. *Information, der er mere eller mindre ligegyldig for modtageren, men som det er vigtigt for afsenderen at komme ud med:*
Her vil der typisk være tale om profileringsinformation. Der kan også være tale om information, hvis formål primært er at vise, at man "gør noget" i situationer, hvor man måske af den ene eller anden grund er afskåret fra rent faktisk at gøre noget.

5. *Information, der primært har til formål at give borgerne mulighed for at give deres mening til kende:*
Annoncering af lokalplanforslag og debatpjecer fra etisk råd er eksempler på denne type information. Her er responsmulighederne ofte af en art, der gør den efterfølgende debat til

et temmeligt elitært foretagende. Det er naturligvis ikke givet, at langt flere borgere vil deltage i sådanne debatter, hvis det var enklere for dem at gøre det, men det er i sig selv ikke nogen undskyldning for ikke at gøre det så let som overhovedet muligt. Ellers kan det let komme til at fremstå som om, denne type "høringer" har karakter af en formssag.

Information, PR, eller reklame

Offentlig information er ikke reklame, men derfor kan den godt benytte sig af reklamens virkemidler, hvis det befordrer budskabet. Offentlig information må balancere mellem de hensyn, der bør tages i kraft af den særlige karakter og så det aktuelle mediesprog og de virkemidler, der nu en gang er nødvendige for at blive hørt/set i et broget mediebillede.

Der, hvor offentlig informations grundvilkår i særlig grad adskiller sig fra det meste af den kommercielle kommunikation er:

* *Objektivitet*
  Den offentlige information skal besidde en ganske særlig grad af objektivitet. Den bliver til for skatteydernes penge og skal derfor være upolitisk i sin natur. Det er derfor vigtigt at sikre, at den offentlige information ikke får karakter af propaganda for bestemte holdninger eller politiske standpunkter.

* *Det langsigtede perspektiv*
  Holdningsændringer, fler årsplaner, demokratiske processer tager tid, ofte år. Ren reklame arbejder typisk med dage og måneder. Det lange tidsperspektiv stiller store strategiske krav til tilrettelæggelsen af den offentlige information. Denne langsigtede planlægning vanskeliggøres ofte af det korte budgetperspektiv. Det kan friste til kortsigtede spetakulære

løsninger, frem for den langsigtede, seje, mindre synlige, men også mere perspektivrige indsats.

* *Komplekse mål*
  Offentlig information drejer sig om mange menneskers adfærd over mange år, hvorfor målene må afvejes hårfint. Den reaktion, der primært ønskes, vil ofte gribe ind i adskillige sammenhænge i den enkelte borgers liv og adfærd og have en række sideeffekter, som, sat i forhold til den store målgruppe, kan få store samfundsmæssige konsekvenser. I modsætning hertil er f.eks. et salgsmål mindre komplekst.

Debatten om information kontra reklame har i de senere år fået næring af en tendens til, at en større del af den offentlige information har haft karakter af det, der i 1987-betænkningen kaldes "præsentationsinformation". Det vil sige information, hvis primære formål er at profilere institutionen over for dens brugere eller over for borgerne i almindelighed - ofte med politikerne som den egentlige målgruppe.

Ofte forveksles profilering, som alene tjener afsenderens interesse, med information, som også bør tjene modtagerens. I bedste fald har man blot ulejliget modtageren og bidraget til den almindelige informationsforurening. I værste fald har man generet modtageren, opnået det stik modsatte af, hvad der egentlig var hensigten, og måske gjort det vanskeligere at nå frem med vigtigere information en anden gang.

Almindeligvis er den bedste profilering offentlige myndigheder kan få, den de får ved at være i dialog med brugerne og levere en service, de er tilfredse med.

Arbejdsdeling

I de fleste europæiske lande er den offentlige - eller i det mindste den statslige - informationsindsats underkastet en stærk central styring og koordinering. I Frankrig skal alle statslige informationskampagner f.eks. forhåndsgodkendes i den statslige informationstjeneste, der hører under premierministerens kontor. I Holland skal alle kampagner over et vist budget passere et centralt udvalg, der ikke skal godkende aktiviteten, men koordinere mellem de forskellige ministerier.

I Danmark har man valgt en decentral model, hvor ansvaret så vidt muligt lægges ud til den enkelte institution, således at informationsindsatsen styres så tæt på borgerne som muligt, og at information ideelt set prioriteres set i lyset af institutionens samlede virkemidler - og økonomi.

I praksis er billedet dog ikke helt så enkelt. Det decentrale ansvar forudsætter, at der findes nogle almindeligt anerkendt normer, institutionens indsats kan måles i forhold til og i yderste konsekvens, at nogen holder institutionen fast på dens ansvar. Sådanne eksplicitte normer findes ikke, og ansvaret fortaber sig derfor ofte.

Den decentrale model har også medført, at der samarbejdes meget lidt mellem f.eks. forskellige ministerier om deres informationsindsats over for sammenfaldende målgrupper. Og det er ligeledes sjældent, at der foregår en arbejdsdeling mellem stat, amt og kommune.

Meget tyder på, at en af konsekvenserne af den decentrale politik har været en generel nedprioritering af den offentlige annonceringsindsats i trykte såvel som elektroniske medier. Hvorvidt annonceringen er erstattet af andre måder at informere på, eller hvorvidt den offentlige information har været genstand for en almen nedprioritering hos de enkelte myndigheder, har det ikke været muligt for Medieudvalget at undersøge nærmere.

18.4 Anbefalinger til en offentlig informationspolitik

a. Medieudvalget anbefaler, at den fremtidige offentlige informationspolitik tilrettelægges, så oplysninger af betydning for hele eller en betragtelig del af befolkningen formidles gennem den bredest mulige vifte af dagblade samt andre medier og informationskanaler. De statslige institutioner bør også anvende de nye digitale medier i deres information til borgerne.

b. Medieudvalget anbefaler, at det offentlige opfylder sin pligt til at informere borgerne på en forsvarlig måde. For at sikre dette må ministerier og andre statslige myndigheder have pligt til at foretage en prioritering, der sikrer tilstrækkelige ressourcer til såvel den løbende som den akut nødvendige informationsindsats af mindst samme omfang som 1981-niveauet samt årligt at redegøre for sin informationsvirksomhed.

c. Et flertal anbefaler, at Forskningsministeriet på baggrund af de ovennævnte redegørelser står for udsendelse af en årlig rapport om den samlede statslige informationsvirksomhed. Rapporten skal vurdere den samlede og de konkrete indsatser. Rapporten skal også vurdere samarbejds- og koordineringsrelationerne internt mellem de statslige myndigheder og eksternt i forhold til amter og kommuner.

Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

Ad a.

Medieudvalget anbefaler, at den fremtidige offentlige informationspolitik tilrettelægges, så oplysninger af betydning for hele eller en betragtelig del af befolkningen formidles gennem den bredest mulige vifte af dagblade samt andre medier og informationskanaler. De statslige institutioner bør også anvende de nye digitale medier i deres information til borgerne.

Set fra Medieudvalgets synspunkt er det væsentligt at slå fast, at den offentlige informationspolitik er et led i demokratiets virkemåde. Medierne spiller generelt en vigtig rolle som formidler af dette samspil mellem borgerne og de politiske myndigheder og offentlige forvaltninger gennem den løbende nyhedsreportage og debatformidling. Derfor hører en offentlig informationspolitik på mange måder sammen med en demokratisk mediepolitik.

En overordnet målsætning for offentlig informationsvirksomhed bør være:

* *At bidrage til retssikkerhed og demokrati*
  At sikre borgerne indsigt i deres rettigheder, pligter og muligheder og sikre borgerne mulighed for at følge det offentliges beslutningsprocesser. Dermed styrkes retssikkerheden, og borgerne får bedre mulighed for medindflydelse.

* *At medvirke til at forstærke dialogen mellem det offentlige og borgerne og dermed til forbedring og effektivisering af det offentlige.*
  At sikre, at dialogen mellem de offentlige forvaltninger og institutioner og deres brugere foregår som en kontinuerlig proces med udgangspunkt i respekt for borgernes værdier og livsgrundlag og gennem denne dialog sikre, at borgerne får den optimale information i fprhold til deres behov og situation, og at det offentlige får et godt udgangspunkt for udvikling af politikker og services.

Den offentlige information bør nå frem til så mange som muligt af de borgere, der er berørt i det konkrete spørgsmål, også til de borgere, der som daglig avis har valgt at have et regionalt, et lokalt eller et mindre landsdækkende dagblad, eller som udelukkende betjener sig af et eller flere ugeblade eller distriktsaviser. Det vil derfor være nødvendigt at inddrage alle dagblade og flere andre medier i medieplanen for at opnå en landsdækning.

Ud fra denne overordnede målsætning er det ikke tilfredsstillende, når offentlige informationskampagner af almen karakter bliver gennemført efter samme retningslinier som dem, der gælder for kommerciel markedsføring. I informationssammenhæng kræves en anden synsvinkel: Her består målgruppen typisk af hele den danske befolkning og hensigten er *gennem information at sikre, at en meddelelse er kommet til borgernes kendskab*, ikke at lægge et reklametryk ved hjælp af en gentaget annoncepåvirkning.

Når målgruppen principielt er hele befolkningen - eller en væsentlig del af den - må informationsvirksomheden tilrettelægges sådan, at oplysningerne når ud til borgerne gennem de medier, de bruger i deres dagligdag. Det er således hæmmende for borgernes adgang til information fra det offentlige, hvis de skal udvide eller ændre deres medievalg alene for at få del i denne information.

I tråd med Forskningsministeriets IT-handlingsplan bør offentlige myndigheder anvende de nye digitale medier, herunder internettet i deres informationsvirksomhed overfor borgerne. Det indebærer også, at alle statslige publikationer og andre offentlige dokumenter bør være tilgængelige på nettet.

Ad b.

Medieudvalget anbefaler, at det offentlige opfylder sin pligt til at informere borgerne på en forsvarlig måde. For at sikre dette må ministerier og andre statslige myndigheder have pligt til at foretage en prioritering, der sikrer tilstrækkelige ressourcer til såvel

den løbende som den akut nødvendige informationsindsats af mindst samme omfang som 1981-niveauet samt årligt at redegøre for sin informationsvirksomhed.

Efter Medieudvalgets opfattelse er den offentlige informationsvirksomhed en forpligtelse, som i mange tilfælde ikke vises nok opmærksomhed, og hvor der i mange tilfælde, hvis der informeres, afsættes urealistisk få ressourcer til at nå ud til de målgrupper, som har krav på at blive informeret. Ministerier og andre statstlige myndigheder bør sikre, at der findes tilstrækkelige ressourcer til den løbende informationsvirksomhed. Derudover kan der være behov for et beredskab til uforudsete situationer, som indtræffer under et budgetår.

Af Medieudvalgets undersøgelser fremgår det, at den statslige dagbladsannoncering er faldet fra et beløb på 20 mio. kr. til 11,8 mio. kr. mellem 1981 og 1995, hvilket svarer til et fald til 5,8 mio. kr. i faste 1981-priser, eller svarende til et fald til godt 1/4 af niveauet i 1981. Til sammenligning kan det oplyses, at prisen for en annoncekampagne, der omfatter samtlige dagblade, og som når ud til 75,1 % af befolkningen, er 223.000 kr. for en 1/4 sides annonce (s/h) og 435.000 kr. for en 1/2 sides annonce (s/h).

Det må være en forudsætning, at hver enkelt offentlig myndighed formulerer en informationspolitik og -strategi, og at informationsindsatsen underkastes en systematisk evaluering, som viser, i hvor høj grad det er lykkedes at nå frem til de tiltænkte målgrupper med det pågældende budskab og med den tiltænkte effekt.

Ad c.

Et flertal anbefaler, at Forskningsministeriet på baggrund af de ovennævnte redegørelser står for udsendelse af en årlig rapport om den samlede statslige informationsvirksomhed. Rapporten skal vurdere den samlede og de konkrete indsatser. Rapporten skal

også vurdere samarbejds- og koordineringsrelationerne internt mellem de statslige myndigheder og eksternt i forhold til amter og kommuner.

Anbefales af: Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malier, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

Forskningsministeriet overtog Statens Information og dermed området "offentlig information" fra Finansministeriet i august 1995. Forskningsministeriet har planlagt at nedsætte et udvalg, som skal udarbejde et forslag til en offentlig informationspolitik i løbet af 2. halvår 1996. Medieudvalget lægger op til, at dets anbefalinger skal indgå som præmisser for dette udvalgsarbejde.

Forskningsministeriet må fremover indtage en central rolle, når det gælder at overvåge en offentlig informationspolitik. Medieudvalget peger på, at Forskningsministeriet kan varetage denne funktion ved bl.a. at udsende en årlig rapport om den samlede statslige informationsvirksomhed. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, at effekten af den offentlige informationspolitik vurderes gennem uafhængige analyser.

19 Nyhedstjenesterne i Danmark

Den informationsteknologiske udvikling i Danmark har i sammenhæng med den generelle internationalisering af nyhedsformidlingen ændret betingelserne for nyhedstjenesterne. Der er kommet flere udbydere og karakteren af de tjenester der udbydes har ændret sig betydeligt.

Medieudvalgets anbefalinger fremlægges på baggrund af en beskrivelse af de forskellige tjenester.

19.1 Nyhedsbureauerne

Fælles for nyhedsbureauerne er, at de lægger hovedvægten på leverance af en generel nyhedstjeneste.

I Danmark er det helt dominerende dansksprogede nyhedsbureau Ritzaus Bureau, men også Net-redaktionen udbyder i dag en mere generel nyhedstjeneste.

Ritzaus Bureau

Ritzaus Bureau blev startet i 1866 af løjtnant Erik Nicolai Ritzau og forblev i familieeje til 1947. Herefter opkøbte dagbladene bureauet, der i dag drives som et interessentskab med 33 interessenter.

Aftagere af den generelle nyhedstjeneste fra Ritzau er - foruden dagbladene - Danmarks Radio, TV 2, TV 2-regionerne, TV3, Kanal 2 og en halv snes af de største lokal- og regionalradioer i Danmark.

Nyhedstjenesten leveres også til de internationale nyhedsbureauer, ligesom Ritzau modtager stof herfra.

Desuden aftager et begrænset antal institutioner og foreninger den generelle nyhedstjeneste fra Ritzau. Det gælder bl.a. en række ministerier, Folketinget, LO, Dansk Arbejdsgiverforening og SiD. En særlig aftale er indgået med International Press Center, som finansieres af Udenrigsministeriet.

Ikke alle mediers behov er identiske, og nyhedsstrømmen fra Ritzau prioriteres derfor overvejende som følger:

1. Nyheder: Udsendelse af "takes" med korte beskrivelser af nyheder - så hurtigt, som det er muligt.

2. Oversigter: Sammenskrivning af diverse "takes" til en ny version, som er mere egnet til direkte brug i nyhedsmedierne.

3. Baggrund: Udsendelse af diverse interviews, analyser og portrætter, som har betydning for forståelsen af nyhederne.

4. Dokumentation: Udsendelse af udvalgte dokumenter (rapporter, statistikker, dagsordener for Folketinget mv.), som skønnes at have mediernes særlige interesse med henblik på de enkelte mediers videre arbejde med nyhederne.

Udover den generelle nyhedstjeneste driver Ritzaus Bureau en række andre tjenester. Det gælder:

Finansnyhedstjenesten (samarbejde med Unibank).
Info-grafik i relation til den generelle nyhedstjeneste.
Telefonavis (leveres til Tele Danmark).

Tekst-tv (leveres i dag til TV 2).
Rip & Read (manus til direkte oplæsning i radioer).
Spil-omtaler (tips, lotto, trav, oddset m.v.).
Fax-aviser til rejsebureauer.
Børslister.
TV-programmer.
Sportsresultater og -lister.
Handelsorienteringer.
Distribution af tekst og billeder for andre bureauer.
Digitale lyd-indslag, f.eks. via ISDN-nettet.

Den 1. juni 1996 introducerede Ritzaus Bureau i samarbejde med TeleBørsen en ny nyhedstjeneste (RB-Børsen) med erhvervs-, finans- og børsstof til danske medier og andre virksomheder med interesse for denne stoftype.

Ritzaus aktuelle udfordringer

På de fleste europæiske nyhedsbureauer er billedet det samme: Der arbejdes på at definere bureauernes roller, så de ikke kolliderer med ejernes forretningsområder, mens der samtidig søges nye aktiviteter til at sikre bureauernes økonomi. Da ejerne i reglen er medierne i de enkelte lande, kan bureauernes udvidelse af aktivitetsområder ofte give anledning til konflikt, idet aviser og elektroniske medier kan have interesser i fremtidssikring på samme områder. Det gælder f. eks. elektronisk udgivelse, databaser, publicering på internet mv.

I erkendelse af, at anvendeligheden af Ritzaus tjenester hidtil har været størst hos mellemstore og små dagblade, blev ovennævnte prioriterings- og aktivitetslister udarbejdet i 1995. Udviklingen af Ritzau blev desuden accelereret af, at Danmarks Radio og TV 2 i 1994 og 1995 gennemførte et udredningsarbejde, der skulle klarlægge, om det ville være hensigtsmæssigt for de to medier at lave deres eget fælles nyhedsbureau. Danmarks Radio og TV 2 har

dog som konsekvens af de ændrede prioriteringer ikke aktuelle planer om et fælles nyhedsbureau.

Da de fleste af de medier, der f.eks. går på internettet, abonnerer på Ritzau, er det vigtigt for bureauet at fastholde princippet om, at intet medie kan benytte Ritzaus stof til andre formål end de aftalte.

Denne problemstilling diskuteres for tiden af alle de europæiske nyhedsbureauer. Der er generel enighed om, at truslen om at blive mødt med konkurrence fra sit eget stof på internettet hurtigt kan blive reel. Sker det, vil systemet hurtigt "æde sig selv op", og den generelle nyhedsformidling bliver specialiseret og kommercialiseret af de store mediekoncerner.

Endelig skal det nævnes, at i takt med det faldende avisoplag og færre dagblade i Danmark forringes også Ritzaus mulighed for abonnementsindtægter. Skal bureauets tjenester bevares i uændret omfang, kræver det derfor fortsat udvikling af indtægtsgrundlaget, ligesom Bureauet til stadighed må være på højde med de teknologiske muligheder og fordele.

Ritzaus Bureau skal desuden have kapacitet til også at rådgive og koordinere vedrørende den tekniske udvikling hos aftagerne af tjenesterne. Med støtte fra EU og i samarbejde med Nordfoto, UniC (Århus Universitet), Danmarks Journalisthøjskole og et par udenlandske billedbureauer er Ritzau i gang med et forsøgsprojekt til udvikling af leverancer i hyper-tekst, dvs. nyheder, hvor tekst, billeder, grafik og lyd sendes i færdige emnepakker via ISDN-nettet.

Via ISDN-nettet vil Ritzau blive i stand til at levere de rå nyheder i en form, der er tilpasset de enkelte medier, og således bedre end i dag fungere med lige høj grad af anvendelighed for alle medier, både trykte og elektroniske.

For medierne som helhed kan det være hensigtsmæssigt at overdrage distribution af lyd, tekst og billeder medierne imellem til et centralt nyhedsbureau, så de enkelte medier og billedbureauer kan koncentrere sig om selve produktet, og så aftagerne af produktet har en entydig måde at modtage stoffet på.

NET-redaktionen

NET-redaktionen - A-pressens nyhedstjeneste - blev etableret i foråret 1991. Organisatorisk er NET-redaktionen en del af A/S A-Pressens medieaktiviteter. Nyhedstjenesten finansieres dels af midler fra LO´s mediepulje til elektroniske medier, dels af egne indtægter ved salg af nyhedstjenesten i abonnement.

Hensigten med nyhedstjenesten var oprindeligt at gøre arbejderbevægelsens radio- og tv-stationer mere konkurrencedygtige over for de landsdækkende nyheder fra Danmarks Radio. Ideen var at skabe en nyhedstjeneste målrettet til oplæsning i de elektroniske medier - en skrevet nyhedstjeneste overført pr. fax eller digital transmission direkte til en computer i studiet eller en printer på lokalradiostationen.

Nyhedstjenesten drives, hvad angår den redaktionelle uafhængighed, efter samme redaktionelle linie som Det Fri Aktuelt.

I dag er arbejdsgrundlaget for NET-redaktionen blevet udvidet væsentligt med nye opgaver. Det gælder f.eks leverance til andre kunder i arbejderbevægelsen, herunder fagblade, forbundssekretariater mv, samt at tjenesten i dag danner udgangspunkt for flere lokal-tv-stationers start med tekst-tv.

Nyhedstjenesten og dens supplerende tilbud blev i 1995 gjort tilgængelig på LOs elektroniske konferencesystem DIALOG svarende til POL-ONLINEs elektroniske system.

Samtidig med, at NET-redaktionen rummer et udviklingspotentiale på lokalradio- og tv-områderne, hvor servicen har specialiseret sig, vil den fremtidige virksomhed naturligvis være helt afhængig af dels antallet af lokalradio- og tv-stationer, som overlever i de kommende års konkurrence, dels de kommercielle muligheder for at udvikle en landsdækkende digital nyhedstjeneste med lydindslag.

Usikkerheden på det traditionelle elektroniske mediemarked har samtidig med udviklingen af nye medier fået NET-redaktionen til at lægge stigende vægt på udvikling og tilbud til det nye mediemarked med informationsdatabaser, online-konferencesystemer mv„

19.2 De øvrige tjenester

I Danmark findes der desuden en række mindre bureauer, der hver på deres måde leverer mere specialiserede tjenester. Det er karakteristisk, at disse tjenester på nogle områder opfylder helt andre behov end de egentlige nyhedsbureauer, mens de på andre områder og i stigende omfang konkurrerer direkte med nyhedsbureauerne.

Disse specialtjenester kan rubriceres i tre kategorier:

a. Informationsdatabaser, herunder netbaserede specialtjenester.
b. Pressebureauer.
c. Billedbureauer.

Ad a. ***Informationsdatabaserne,*** *herunder de finansielle specialtjenester.*

De eksisterende net-baserede nyhedstjenester - og det vil i dag sige Polinfo, Arbejderbevægelsens Mediearkiv og Berlingske Avisdata - er alle kendetegnet ved en stærk tilknytning til et dag-

blad . Hertil kommer de finansielle specialtjenester, der i dag udgøres af Telebørsen (med tilknytning til Dagbladet Børsen), Reuters Finans, Børsinformation og Ritzau Finans.

De overordnede tendenser for net-baserede tjenester kan opstilles som følger:

Datakraft bliver stadigt billigere. Electronic publishing via netværk eller faximile kræver i dag ingen investering af betydning.

Transmissionsomkostningerne falder. Realtaksterne for datakommunikation er faldende og vil i de kommende år formodentlig falde yderligere. Det betyder, at driftsomkostningerne ved at publicere elektronisk reduceres betragteligt.

Båndbredden øges. Transmissionskapaciteten i det digitale tjenestedirigerede net, ISDN øges. Det betyder, at heller ikke kapaciteten vil være nogen hindring.

Opmærksomheden mod datakommunikation er voksende. Internet fungerer i øjeblikket som en "eye-opener".

Et kommende genererationsskifte i erhvervslivet vil for de erhvervsrettede tjenesters vedkommende betyde væsentligt større IT-anvendelse.

Udviklingen af informationsteknologien kan potentielt skabe større teknologisk gennemsigtighed inden for *electronic publishing.* Internet-protokoller og brugergrænseflader kan blive de facto-standarder for en hurtig udbredelse af datakommunikation.

Udvikling af deciderede trådløse informationsterminaler: Personlige Digitale Assistenter, Electronic Books osv.

Disse udviklingstendenser vil indebære, at begrænsningerne for at etablere sig på nyhedsmarkedet bliver mindre. Det samme gælder distributionsomkostningerne.

Den elektroniske udvikling vil derfor formodentlig indebære, at en række specialiserede tjenester vil dukke op i de kommende år og tilbyde nyheder og informationer online (eller via fax-letters) til et stadigt voksende "elektronisk" publikum med et meget lavt omkostningsniveau.

Set fra serviceudbydernes side kan den pc-baserede adgang til nyhederne i første omgang betragtes som en ny distributionskanal for et eksisterende produkt. Denne distributionskanal åbner for en række nye muligheder, såsom:

- gensalg af gamle nyheder i form af, at abonnenterne kan fremsøge artikler fra tidligere udgivne aviser,

- temaorienterede søgninger, hvor kunderne kan hente oplysninger om et ganske bestemt emne,

- mulighed for personlig betjening af kunden gennem opsætning af særlige interesseprofiler.

Den pc-baserede formidling vil derfor ofte have en anden karakter end den kendte papirbaserede formidling.

Set fra kundens synspunkt er der mange fordele ved at have en sådan elektronisk adgang til nyheder:

- nyhederne kan nås direkte, når der er brug for dem, og de kan hentes direkte til skrivebordet,

- det er hurtigt at danne sig et indtryk af, om der er særligt interessante nyheder,

nyhederne opdateres løbende,

der er direkte adgang til udenlandske kilder, hvis man har særlig interesse i dette.

Ad b. Pressebureauer

Pressebureauer karakteriseres ved, at deres primære formål *ikke* er at levere nyheder, men derimod at stille journalistisk bearbejdet materiale til rådighed for kunderne. Der findes i dag i Danmark to sådanne pressebureauer:

Den liberale presse, der fungerer som Københavnsredaktion for De Bergske Blade (Dagbladet Holstebro, Ringkjøbing Amts Dagblad, Thisted Dagblad og Viborg Folkeblad), DAGBLADET/Frederiksborg Amts Avis, Flensborg Avis, Fyns Amts Avis, Herning Folkeblad, Holbæk Amts Venstreblad, Horsens Folkeblad, Kalundborg Folkeblad, Midtjyllands Avis, Morsø Folkeblad, Næstved Tidende/Sjællands Tidende, Skive Folkeblad og Vejle Amts Folkeblad/-Fredericia Dagblad.

De 3 Stiftstidender, der ejes i fællesskab af Aalborg Stiftstidende, Århus Stiftstidende og Morgenposten Fy ens Stiftstidende (siden 1993 har JydskeVestkysten været storkunde hos De 3 Stiftstidender og er i praksis ligestillet partner på alle besluttende områder).

Pressebureauernes virksomhed har været at tilbyde artikler. På denne måde har fællesskabet muliggjort en mere rentabel drift for disse aviser. De har således kunnet koncentrere deres journalistiske indsats til dækningen af deres respektive lokalområder, mens dækningen af landsstoffet er blevet foretaget i fællesskab.

Den landsdækkende tyngde og mangfoldighed kan dermed potentielt forøges væsentligt for de mindre provinsaviser.

Noget tilsvarende kan siges at gælde for den del af Arbejderbevægelsens Mediearkiv, der leverer færdigproducerede nyhedsindslag til lokal radio- og tv-stationer.

Fra pressebureauernes side er der blevet peget på, at den informationsteknologiske udvikling kan muliggøre en mere direkte kontakt mellem bureauerne og deres kunder.

Ad c. Billedbureauer

Endelig er der de såkaldte billedbureauer, der i dag væsentligst leverer pressefotografier samt i begrænset omfang tekst. I Danmark er der i dag to sådanne billedbureauer: Polfoto ejet af A/S Dagbladet Politiken og Nordfoto ejet af De Berlingske Dagblade A/S. Bureauerne dækker tilsammen ca. 2/3 af markedet for nyheds- og arkivfotos til trykte medier i Danmark, når der ses bort fra dækning af lokale begivenheder.

Den store udfordring for billedbureauerne ligger i overgangen til elektroniske arkiver. Det internationale billedbureau AP har f.eks. allerede valgt at placere centrale billedbaser fem forskellige steder i verden, hvor samarbejdspartnere selv kan gå ind og hente arkivbilleder efter behov.

Det vil også i Danmark være nødvendigt at etablere elektroniske billedarkiver. Bortset fra meget lokale billeder vil man kunne hente, hvad man har brug for i et par store danske billedbaser. Der vil være online adgang, og uanset hvor brugerne befinder sig, vil de ikke bemærke, hvor billedarkivet fysisk befinder sig.

Nordfotos elektroniske billedarkiv har som eksempel igennem det seneste år lagret ca. 90.000 billeder, og ca. 75% af de arkivbilleder, der anvendes i Berlingskes egne aviser og hos Nordfotos andre kunder, overføres i dag i digital form direkte fra arkiv til elektronisk avisfremstilling.

Et centralt problem i udviklingen af de elektronisk baserede billedarkiver vedrører ophavsretten.

Køb og salg af billeder har en lang tradition i medieverdenen, og pressefotos og andre illustrationer flyder i en hastig strøm på tværs af alle grænser. Med post, kurér og via elektroniske netværk udveksles billeder mellem fotografer, formidlere og brugere. Administration af rettigheder og royalties er indarbejdet, og den professionelle billedverden er med nationale varianter i stand til at håndtere begreber som ophavsret, videresalg og videreudnyttelse.

Digitaliseringen af fotos vil imidlertid nærmest fjerne de i dag eksisterende barrierer, og teknologiens udvikling vil bringe videreudnyttelse af den internationale billedmasse ud til nye erhvervsgrupper og private forbrugere, der står uden noget professionelt forhold til begreberne omkring ophavsretten.

Sammen med en eksplosiv forøgelse af distributionskanalerne via elektroniske arkiver, internet, online-systemer og cd-rom vil denne udvikling dels kræve mere teknisk raffinerede, men nødvendigvis forholdsvis enkle kontrol-systemer for afregning af royalties, dels gennem masseudnyttelse medføre lavere enhedspriser for videreudnyttelse af fotos.

19.3 Anbefalinger

a. Medieudvalget finder, at det or af afgørende betydning for alsidigheden i den danske nyhedsformidling, at der eksisterer mindst et nationalt landsdækkende nyhedsbureau, der ser det som sin opgave at udbyde dansk nyhedsstof til medierne selv. Medieudvalget lægger vægt på, at bureauet:

   ejes af flere medievirksomheder, fordi det vil sikre kommerciel uafhængighed af en enkelt medievirksomhed,

organiseres af medierne selv, fordi redaktionel uafhængighed af statsmagten er af vital betydning. Anbefalingen retter sig derfor til medierne selv, og ikke til lovgivningsmagten.

b. Medieudvalget anbefaler, at der i nødvendigt omfang fra offentlig side stilles midler til rådighed for opbygning af et kommunikationsnet, som sikrer danske nyhedsmedier lige tekniske muligheder for at modtage fremtidige ydelser fra et landsdækkende nationalt nyhedsbureau såvel som fra andre udbydere af dansk produceret bureaustof.

c. Medieudvalget finder det væsentligt, at der findes en variation af udbydere af supplerende bureaustof. Herved sikres borgerne valgmuligheder i det samlede informationsudbud.

Ad a. og b.

Medieudvalget finder, at det er af afgørende betydning for alsidigheden i den danske nyhedsformidling, at der eksisterer mindst et nationalt landsdækkende nyhedsbureau, der ser det som sin opgave at udbyde dansk nyhedsstof til medierne selv. Medieudvalget lægger vægt på, at bureauet:

ejes af flere medievirksomheder, fordi det vil sikre kommerciel uafhængighed af en enkelt medievirksomhed,

organiseres af medierne selv, fordi redaktionel uafhængighed af statsmagten er af vital betydning. Anbefalingen retter sig derfor til medierne selv, og ikke til lovgivningsmagten.

Medieudvalget anbefaler, at der i nødvendigt omfang fra offentlig side stilles midler til rådighed for opbygning af et kommunikationsnet, som sikrer danske nyhedsmedier lige tekniske muligheder for at modtage fremtidige ydelser fra et landsdækkende

nationalt nyhedsbureau såvel som fra andre udbydere af dansk produceret bureaustof.

Internationaliseringen af nyhedsstrømmene har sammen med den informationsteknologiske udvikling ændret vilkårene for nyheds-indsamling og -formidling i Danmark.

Hvor Ritzaus Bureau for år tilbage indtog den selvskrevne plads som formidler af det primære nyhedsstof til de danske medier, er det i dag en nærliggende mulighed for mange af de store medie-virksomheder med en stor journalistisk stab selv at forestå denne opgave i kombination med abonnementer på de udenlandske ny-hedstjenester.

Tilsvarende var borgerne, crganisationerne og erhvervsvirksom-hederne tidligere henvist til at få deres nyheder i mere eller min-dre formidlet form gennem pressen. Sådan er det heller ikke længere. Der er mange - herunder også udenlandske udbydere - der via online forbindelser ol. tilbyder forskellige former for nyhedsstof direkte til private kunder.

Denne udvikling må isoleret set betragtes som positiv, fordi valg-mulighederne og mangfoldigheden i nyhedsformidlingen derved potentielt øges.

Når Medieudvalget til trods herfor ønsker at pege på nødvendig-heden af, at der fortsat eksisterer mindst et fælles landsdækkende nyhedsbureau, hænger det snævert sammen med risikoen for, at mange bureauer, der skulle konkurrere om de samme økonomiske midler, på afgørende vis ville forringe udbudet af primært ny-hedsstof til brug for medierne.

Det kunne føre til væsentligt forringede vilkår for en stor del af de lokale og regionale medier - det være trykte eller elektroniske. Også for de store medievirksomheder kunne en sådan udvikling vise sig uhensigtsmæssig. Selvom mange af disse virksomheder i

vid udstrækning betjener sig af egne journalister i nyhedsindsamlingen er der grund til at pege på, at mindst et fælles landsdækkende bureaus funktion som "overvåger" og "kontrolinstans" er central, også for disse medier.

Også med hensyn til omverdenens muligheder for hurtig og pålidelig orientering om danske forhold, er det af stor betydning, med et fælles nyhedsbureau.

Det er imidlertid helt afgørende for Medieudvalget, at der fortsat er tale om uafhængighed i forhold til statsmagten. Det medfører, at ansvaret for et sådant landsdækkende nyhedsbureau påhviler medierne selv. Det er baggrunden for, at anbefalingen retter sig til medierne selv og ikke til lovgiverne.

Medieudvalget har diskuteret, om tilstedeværelsen af et nationalt nyhedsbureau nødvendigvis bedst sikres gennem en udvikling af det eksisterende Ritzaus Bureau.

Til fordel herfor er blevet peget på, at Ritzaus Bureau med sin forankring i dansk kulturel, politisk og mediemæssig tradition og med sin nuværende journalistiske og teknologiske bredde i udbud også i fremtiden vil være den bedst egnede organisation til at varetage opgaven med at være den landsdækkende udbyder af generelt nyhedsstof, samt at bureauet vil være det naturlige hjemsted for varetagelse af fortsat udvikling af mediernes fælles teknologiske basis for stofudveksling.

På den anden side følger det af Medieudvalget opfattelse, at det ikke ser det som sin opgave at pege på bestemte organisatoriske rammer for nyheds virksomheden. Skulle det derfor vise sig, at de danske medier finder en helt anden måde at organisere et fælles bureau på, må det være op til medierne selv.

Ad c.

Medieudvalget finder det væsentligt, at der findes en variation af udbydere af supplerende bureaustof. Herved sikres borgerne valgmuligheder i det samlede informationsudbud.

Variationen i udbuddet af nyhedsstof tilgodeses ikke uden videre inden for rammerne af et landsdækkende nationalt nyhedsbureau.

Det stigende behov for målrettet nyhedsinformation til såvel borgerne som f.eks. erhvervsvirksomheder, interesseorganisationer eller de regionale/lokale medier forudsætter et varieret udbud.

Det er derfor vigtigt, at der ved siden af et landsdækkende bureau eksisterer et varieret dansk udbud af nyhedsstof. Det gælder ikke mindst i lyset af det voksende antal udenlandske udbydere på det danske marked.

Overordnet har den lovgivningsmæssige regulering naturligvis betydning for de danske udbydere af elektronisk nyhedsstof. Det gælder ikke mindst deres muligheder for at kunne klare sig i den internationale konkurrence.

I den forbindelse ønsker Medieudvalget - idet det bemærkes, at størstedelen af punkterne behandles indgående andet steds i denne betænkning - at pege på:

den gældende teletakstpolitik,
en nemmere administrerbar ophavsretslovgivning,
præcisering vedrørende de gældende ansvarsretlige regler,
ændrede regler for opkrævning af betaling via teleabonnement og ændring af reglerne for brug af betalingskort.

20 De nye medier

20.1 Indledning

Som det fremgår af betænkningens del II om medieudviklingen, er de nye digitale medier et område i en rivende udvikling. Hvad der for udvalget på nuværende tidspunkt imidlertid er mindre indlysende, er hvilken betydning de nye medier vil få i mediepolitisk henseende i de kommende år. Hvis synspunkterne trækkes skarpt op, kan man sige, at der på den ene side er en opfattelse af, at der er tale om en mediemæssig revolution, som kun lige er begyndt. På den anden side er der en opfattelse af den digitale udvikling som en videreudvikling af de eksisterende medietyper snarere end som en udvikling af egentlige nye medier.

Uanset at der af nogle sættes spørgsmålstegn ved de nye mediers betydning for den demokratiske debat og mediepolitikkens udformning også på længere sigt, er der enighed i udvalget om, at Medieudvalgets anbefalinger også bør omfatte dette område.

Informationssamfundet er gennem mere åben adgang til informationer, bedre viden til borgerne om deres rettigheder og større adgang til offentlig deltagelse i beslutningsprocesserne med til at udvikle vort demokrati.

Valgmulighederne, der skal give brugeren adgang til at vælge tidspunkt, omfang og indhold efter eget ønske, har udviklet sig over de trykte medier til radio og tv, hvor der i dag er adgang til utallige kanaler distribueret på forskellig vis. Udviklingen fortsættes af de nye digitale medier, hvor man gennem internet allerede i dag kan få adgang til enorme mængder af tekst, grafik og billeder.

Det generelle uddannelsesniveau og indkomstudjævningen i Danmark muliggør en langt større og hurtigere udbredelse af nye teknologier end i mange andre samfund. Forudsætningerne for, at brugen af internet bliver udbredt til væsentlige dele af den danske befolkning, er til stede. For at modvirke tendenser til opdelingen af samfundet i et A- og B-hold kræves dog en indsats, bl.a. i form af bibliotekernes formidling af de nye medier, herunder internet, til et bredt publikum.

20.2 Baggrunden

Interaktiv formidling

Bøger, film, radio- og tv-udsendelser er bygget op over en lineær fortælleform beregnet til at blive læst, hørt eller set fra start til slut og hver for sig. Interaktiv fortælling er noget helt andet. Oplevelsen styres af modtageren. Man skifter rundt i materialet efter umiddelbar inspiration og ser et billede, læser en tekst, hører en lyd eller ser et videoklip i den rækkefølge, man selv vælger.

Interaktive multimedier stiller derfor helt anderledes krav til produktionen end de traditionelle medier, og det programmateriale, der indgår, er langt mere omfattende.[7] Store virksomheder, der i forvejen arbejder med lyd og billede, har derfor de bedste forudsætninger for at gå ind i udvikling af indholdet til de nye interaktive multimedier. Danske virksomheder søger at indgå i internationale alliancer for at blive store nok til at markere sig på markedet. I kraft af markedets internationalisering udbydes der en mængde udenlandske - hovedsageligt engelsksprogede - produkter. Indholdet af produkterne både i Danmark og internationalt er

[7] F.eks. vil en cd-rom-titel med et elektronisk opslagsværk til undervisningsbrug typisk kunne indeholde omkring 10 min. videoklip, ca. 3 timers lydklip, op til 10.000 stillbilleder og en mængde tekst og grafik.

imidlertid præget af stort genbrug, og behovet for nyt programstof vil blive endnu mere markant i de kommende år.

Adgang til internet

Alle kan i princippet købe sig til offentligt tilgængelige multimedier, ligesom alle kan købe de bøger, der udgives. Men via bibliotekerne kan man låne bøgerne gratis. Spørgsmålet er derfor, om man også gennem bibliotekerne bør kunne få gratis adgang til multimedierne.

For nogle er bibliotekernes oprettelse af gratis internetadgang en principiel problemstilling. Det kan samtidig drøftes, om det er muligt at graduere takstfastsættelsen over for brugeren afhængigt af, hvilke dele af internet, der er tale om.

Andre har fremført, at der ikke er noget principielt i indførelsen af internetadgang på biblioteker. De enkelte kommuner og biblioteker prioriterer selv midlerne. Andre medier har gennem årene fundet indpas og betragtes som en naturlig del af bibliotekets udbud.

Rent faktisk har en lang række biblioteker enten gennemført eller er ved at gennemføre opstillingen af computere med internetadgang. Internetadgangen kan tilvejebringes på to forskellige måder: enten via det almindelige telefonnet eller via en dedikeret datalinie. Omkostningerne til pc'ere og modems er omtrent den samme ved de to løsninger, der hovedsageligt adskiller sig fra hinanden ved forskellige anlægs- og driftsomkostninger og ved forskellige faciliteter.[8]

8 Ved forbindelse via det almindelige telefonnet betales et internetabonnement pr. pc på 1000-6000 kr. årligt (afhængigt af udbyder) samt almindelige samtaleafgifter for den tid, internetforbindelsen er opkoblet. Denne samtaleafgift ligger i størrelsesordenen 40 øre pr. minut, svarende til 24 kr. i timen. Hvis bibliotekets telefoninstallation ikke kan bære den forøgede belastning, må der oprettes flere linier. Ud over oprettelsesafgiften skal der så betales en abonnementsafgift på ca. 300 kr. pr. kvartal pr. linie. Internetforbindelsen

De fleste biblioteker synes indtil videre at have valgt den første model, og der opkræves ikke betaling fra brugerne. Det hidtil største internettilbud til biblioteksbrugerne findes på Roskilde Bibliotek, som anvender den sidste model. Biblioteket har opstillet 42 pc'er med internetadgang, som er gratis for brugerne.[9]

Internet giver ikke alene mulighed for informationssøgning. Det er muligt at deltage i diskussionsgrupper og i øvrigt ytre sig gennem elektronisk post.

For borgere med eget modem er der endvidere mulighed for at udnytte flere internet-udbyderes tilbud om, at abonnenterne gratis kan oprette deres egne homepages. Borgerne får så mulighed for at blive egentlige publicister og kan "udgive" dokumenter, som andre kan læse og down-loade.

Udbredelsen af danske tilslutninger til internet er bl.a. et spørgsmål om, hvor store omkostninger der er forbundet hermed. I denne forbindelse spiller taksterne for forbruget af teleforbindelsen en betydelig rolle. Det er regeringens politik, at de danske teleydelser skal være blandt de bedste og billigste i verden. Det

kan også oprettes med ISDN, hvilket vil mangedoble transmissionshastigheden og dermed nedsætte ventetiden ved pc'en. Oprettelses- og kvartalsafgift er det dobbelte af et almindeligt telefonabonnement, men minutprisen er den samme.

Den anden løsning er internetforbindelse via eksisterende datalinier. Bibliotekerne er generelt ved at indføre forskellige online tjenester, som forudsætter oprettelse af eget lokalnet med en central server, der via en dedikeret datalinie er i stadig forbindelse med et fælles datacenter. En række biblioteker har udvidet disse funktioner med internetadgang for både bibliotekarer og publikum. Der er typisk tale om merpriser i størrelsesordenen 10.000 kr. pr. år pr. biblioteksvæsen, og der betales ikke nogen minutpris eller anden trafikafgift, da internetforbindelsen sker via den allerede eksisterende datalinie. Fordelen ved denne model er, at internetadgangen omfatter hele biblioteksvæsenet, og at der er korte svartider ved lav belægning. Det må dog antages, at der kan opstå problemer ved spidsbelastninger.

[9] Biblioteket betaler en fast pris på 60.000 kr. om året for internetforbindelsen. Med 42 pc'er åbne i 2500 timer om året er det en driftsudgift på 57 øre pr. time pr. pc.

har dog været fremført, at Tele Danmarks takststruktur bremser udbredelsen af internet. Liberaliseringen af telefonitjenesten og andre teletjenester samt den deraf følgende konkurrence vil forhåbentlig føre til, at også privatkunder vil få tilbudt internet-adgang til væsentligt lavere priser end i dag.

Indholdet af internet

I betænkningens del II om medieudviklingen er der i store træk redegjort for, hvorledes internet fungerer. Det fremgår, at der er tale om et område, hvor hovedparten af udviklingen hverken kan styres eller reguleres.

Det er klart, at relevant dansk lovgivning - f.eks. straffeloven og markedsføringsloven - også gælder for internet. Straffelovens bestemmelser om f.eks. børnepornografi, racediskrimination m.v. og æreskrænkelser finder umiddelbart anvendelse i tilfælde, hvor der er tale om udbredelse via internet. Men det er samtidig klart, at det - bl.a. på grund af internets globale udbredelse - vil være særdeles vanskeligt at dokumentere og retsforfølge overtrædelser.

Den danske markedsføringslov gælder for markedsføringshandlinger, der udfolder sig på dansk territorium. En markedsføringshandling, der retter sig mod det danske marked, vil derfor være omfattet af markedsføringsloven, uanset hvilket medie den anvender, og uanset hvem der udøver den.

Dette udgangspunkt fører til praktiske vanskeligheder, hvis den erhvervsdrivende udfolder sin markedsføring fra fremmed territorium. Problemerne er ikke særegne for internet, men internet har forstærket dem.

Det må betones, at ethvert forsøg på at regulere internet på grund af nettets grænseoverskridende struktur vil kunne få uheldige bivirkninger af den art, man oplevede omkring årsskiftet 1995-96, da anklagemyndigheden i den tyske delstat, Bayern, fik den

amerikanske internetudbyder, CompuServe, til at blokere adgangen til en række internetbaserede diskussionsgrupper udbudt af CompuServe, fordi disse diskussionsgrupper i strid med den bayerske straffelovgivning spredte obskønt materiale. På grund af internets grænseløse beskaffenhed fik dette skridt virkninger for ca. 4 mio. personer i 140 forskellige lande. En blokering af en udbyders information, der skyldes særligt restriktive danske markedsføringsregler, vil kunne få tilsvarende virkninger.

Grundlovens § 77 fastslår den formelle ytringsfrihed. Bestemmelsen gælder for ytringer på tryk, i skrift og i tale. Det antages, at bestemmelsen derimod ikke omhandler andre medier, som f.eks. film, hvor der i stedet er censurregler, samt de reklameregulerende regler for radio og tv.

Der findes ingen specifik regulering af internets indhold. Medieansvarsloven regulerer ansvarsproblemerne vedrørende periodiske skrifter m.v. Dermed kan den forurettede altid gøre sit ansvar gældende mod den ansvarshavende redaktør, selv om ophavet til en krænkende oplysning m.v. ikke træder offentligt frem i mediet. Loven finder også anvendelse for radio- og tv-programmer, men ikke for internet, som ikke er et medie i radio- og fjernsynslovens forstand. Reguleringsmæssigt er internet en datatjeneste, men telelovgivningen regulerer ikke indholdet af datatjenester.

Man kan diskutere, om der er behov for ansvarsregler for indholdet af internet i lighed med medieansvarslovens regler. En sådan ansvarsregulering burde i givet fald fokusere på den personkreds, der i relation til massemedierne betragtes som den "ansvarshavende redaktør".

Medieansvarsloven åbner imidlertid mulighed for, at tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden, såfremt de har karakter af en nyhedsformidling, der kan ligestilles med formidlingen gennem de medier, loven omfatter, også kan blive omfattet af loven. Formålet med denne bestemmel-

se er at sikre, at elektroniske informationssystemer, der kan ligestilles med de traditionelle massemedier, også kan omfattes af medieansvarslovens særlige ansvarssystem. For at få sådanne programmer omfattet skal udgiveren anmelde dem til Pressenævnet. Om et foretagende, der via internet udbreder informationer, kan omfattes af medieansvarsloven, kan ikke siges med sikkerhed i dag, men det kunne tænkes at være relevant for f.eks. online-udgaver af dagblade m.v.

20.3 Anbefalinger

a. 1.

Et flertal anbefaler, at det offentlige støtter udviklingen af dansksprogede multimedieprodukter til undervisningsbrug, idet multimedier med dansk indhold kan være en forudsætning for tilegnelsen af fortrolighed med de nye medietyper. Det gælder såvel stand alone medier, f.eks. cd-rom, som internet. Flertallet peger desuden på behovet for uddannelse og forskning på multimedieområdet og på betydningen af, at der udvikles kreative produktionsmiljøer.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn, Chresten W. Reves og Niels Thomsen.

a.2. Et mindretal anbefaler, at det offentlige støtter udviklingen af dansksprogede multimedieprodukter. Det gælder såvel "stand-alone" medier, f.eks. cd-rom, som til internet. Mindretallet finder det af særlig betydning, at der kan tilbydes dansksprogede multimedieprodukter til undervisningsbrug. Mindretallet peger særligt på behovet for uddannelse samt forskning og udvikling på multi-

medieområdet og på betydningen af, at der kan udvikles kreative produktionsmiljøer.

Anbefales af: Bent Helvang, Ole Kidmose, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Hans Carl Nielsen og Trine Sick.

b. Medieudvalget anbefaler, at bibliotekerne tilbyder borgerne en adgang til disse nye medier.

c. Et flertal anbefaler, at Kulturministeriet snarest påbegynder arbejdet med at give den danske befolkning adgang via biblioteksvæsenet til samlinger af radio- og tv-programmer udsendt af foretagender med dansk sendetilladelse.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn og Trine Sick.

d. Medieudvalget anbefaler, at internet-udgivelser, som kan sammenlignes med traditionelle massemedier, gennem anmeldelse til Pressenævnet lader sig omfatte af medieans varsloven.

ad a.1.

Et flertal anbefaler, at det offentlige støtter udviklingen af dansksprogede multimedieprodukter til undervisningsbrug, idet multimedier med dansk indhold kan være en forudsætning for tilegnelsen af fortrolighed med de nye medietyper. Det gælder såvel stand alone medier, f.eks. cd-rom, som internet. Flertallet peger desuden på behovet for uddannelse og forskning på multimedieområdet og på betydningen af, at der udvikles kreative produktionsmiljøer.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn, Chresten W. Reves og Niels Thomsen.

ad a.2.

Et mindretal anbefaler, at det offentlige støtter udviklingen af dansksprogede multimedieprodukter. Det gælder såvel "stand-alone" medier, f.eks. cd-rom, som til internet. Mindretallet finder det af særlig betydning, at der kan tilbydes dansksprogede multimedieprodukter til undervisningsbrug. Mindretallet peger særligt på behovet for uddannelse samt forskning og udvikling på multimedieområdet og på betydningen af, at der kan udvikles kreative produktionsmiljøer.

Anbefales af: Bent Helvang, Ole Kidmose, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Hans Carl Nielsen og Trine Sick.

Multimedieområdet er helt domineret af engelsksprogede produkter. Ikke mindst i undervisningssektoren vil der i de kommende år være et stort behov for dansksproget undervisningsmateriale. Blandt årsagerne til det beskedne danske udbud er utvivlsomt det forhold, at det danske marked har en ringe størrelse, hvilket gør de danske produkter relativt dyre. Men der kan også peges på, at der endnu kun er få miljøer med kreativitet og ekspertise i virksomheder og andre steder til udvikling og produktion af multimedier.

ad b.

Medieudvalget anbefaler, at bibliotekerne tilbyder borgerne en adgang til disse nye medier.

Bibliotekerne spiller i dag en stor kulturpolitisk rolle i samfundet. Denne position bør fastholdes og udbygges. Derfor er det af stor betydning, at bibliotekerne også i fremtiden kan være formidlere

af et bredt udsnit af udgivelser til befolkningen. Mange udgivelser vil i fremtiden måske alene findes på cd-rom eller i form af internetpublikationer. Der kan heller ikke ses bort fra, at bibliotekernes indkøb af danske multimedieprodukter vil medvirke til væsentlig bedre afsætning for produkterne. Dette svarer til bibliotekernes betydning for bogbranchen. For så vidt angår bibliotekernes udlån af digitale produkter, er der i dag en række hindringer af ophavsretmæssig karakter.

Kulturministeriet har nedsat et udvalg om bibliotekernes rolle i informationssamfundet. Blandt de spørgsmål, udvalget skal vurdere, kan nævnes pligtaflevering og ophavsret i forbindelse med bevaring og formidling af elektroniske værker. Udvalget skal afslutte sit arbejde i 1997. Det må anses for væsentligt, at udvalget når til en afklaring af de nævnte problemer.

Bibliotekerne har også hidtil været stedet, hvor den danske kulturarv og nationallitteratur kunne findes. De nye elektroniske medier giver en mulighed for i langt bredere omfang end hidtil via internet at gøre historiske originaldokumenter i den danske kulturskat tilgængelige for en bred kreds af brugere. Den mulighed bruges allerede i dag af Det Kongelige Bibliotek, men må udvides og udbygges. Efter Medieudvalgets opfattelse kan dette kombineres med anbefalingerne om at støtte udviklingen af dansksproget programstof til de nye medier.

Behovet for bibliotekernes indsats på dette område understreges også af regeringens IT-handlingsplan. Et af elementerne heri er, at nye publikationer udgivet af ministerier og styrelser fra 1997 skal offentliggøres elektronisk parallelt med papirudgaven. Sammen med en række andre institutioner udvikler Forskningsministeriet en såkaldt infokioskløsning til brug på biblioteker og offentlige kontorer. Hensigten med Infokiosken er at give borgerne adgang til offentlig information og selvbetjeningstjenester på internet.

ad c.

Et flertal anbefaler, at Kulturministeriet snarest påbegynder arbejdet med at give den danske befolkning adgang via biblioteksvæsenet til samlinger af radio- og tv-programmer udsendt af foretagender med dansk sendetilladelse.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Tove Malier, Kim Minke, Frands Mortensen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn og Trine Sick.

Bibliotekerne har hidtil været stedet, hvor den danske kulturarv og nationallitteratur kunne findes. Mens der er fri adgang til alt trykt materiale, som indgår i bibliotekernes samlinger, er dette ikke tilfældet, når det gælder radio- og tv-programmer. I henhold til lov om ophavsret, § 33, opbevares radio- og tv-udsendelser, såfremt de er af dokumentarisk værdi, i Statens Mediearkiv på Statsbiblioteket i Århus. Samlingen omfatter stort set alle udsendelser udsendt af Danmarks Radio og TV 2 samt i mindre omfang programmer fra lokale radio- og tv-stationer. I henhold til loven er der imidlertid kun adgang i forbindelse med forskningsformål eller lignende. I praksis betyder dette, at kun forskere, studerende, journalister og andre, som kan dokumentere en forskningsmæssig interesse, har adgang til arkivernes programmer, hvorfor den almindelige borger ikke har adgang til denne vigtige del af kulturarven på lige fod med de trykte medier. Det må derfor anses for hensigtsmæssigt, at den eksisterende begrænsning i adgangen til radio- og tv-udsendelser bringes til ophør.

ad d.

Medieudvalget anbefaler, at internetudgivelser, som kan sammenlignes med traditionelle massemedier, gennem anmeldelse til Pressenævnet lader sig omfatte af medieansvarsloven.

Internet er ikke omfattet af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed eller af medieansvarsloven. En stor del af internets indhold kan

imidlertid sammenlignes med indholdet af traditionelle medier. Der udgives elektroniske aviser på internet, ligesom f.eks. DR har planer om at udsende radioprogrammer på nettet. Denne udvikling vil forstærkes i de kommende år. Efter Medieudvalgets opfattelse bør muligheden i medieansvarsloven, for at elektroniske informationssystemer, der kan ligestilles med traditionelle massemedier, kan blive omfattet af loven og dens ansvarssystem gennem anmeldelse til Pressenævnet, gælde for udbredelsen af informationer via internet.

Dette er i givet fald en frivillig ordning for udgiverne. Medieudvalget er som udgangspunkt enig i frivillighedsprincippet, bl.a. fordi det er vanskeligt på forhånd præcist at afgrænse hvilke internetudgivelser, det er relevant for.

Medieudvalget finder derimod ikke, der er grund til at ændre på den gældende retstilstand med hensyn til indholdsmæssig regulering af internet. Som nævnt findes der ikke en sådan regulering i dag. Derimod er den almindelige lovgivning, herunder straffeloven og markedsføringsloven, gældende også for internet. Spørgsmålet er under overvejelse i andre lande, og f.eks. har USA indført lovgivning, der regulerer indholdet af internet. En sådan regulering ville efter Medieudvalgets opfattelse være af censurlignende karakter og kan derfor ikke anbefales. Hertil kommer de vanskeligheder, der måtte forudses med administrationen af sådanne regler.

21 International regulering

21.1 Baggrund

I de senere år har EU-lovgivningen og internationale konventioner haft voksende betydning for de rammer, som sættes for danske mediers virksomhed, ligesom det stigende internationale medieudbud reguleres via disse mekanismer.

Betydningen af EU-lovgivningen for de danske medier og den danske regerings principielle holdninger til spørgsmål i forbindelse med de enkelte direktiver er gennemgået i del II, kapitel 8.5, og endelig er de internationale konventioner og aftaler, som regulerer mediernes forhold når det gælder ytringsfriheden og ytringsfrihedens grænser behandlet i del IV, kapitel 15.

Området er i stigende omfang genstand for medievirksomhedernes interesse, eftersom en stor del af den danske medierelaterede lovgivning sker på grundlag af internationale beslutninger, som senere implementeres i dansk lov. Denne udvikling udspringer naturligt af, at flere og flere områder, som vedrører mediernes forhold, er internationale bl.a. som følge af den informationsteknologiske udvikling, og derfor ikke meningsfuldt lader sig regulere i et enkelt land alene. Omvendt er en del af den danske mediebranche - specielt dagbladsbranchen - en udpræget indenlandsk virksomhed med en lang tradition og nogle nationale særtræk, som ikke i alle henseender harmonerer med et europæisk gennemsnit. Specielt efter indførelsen af det indre marked har en række EU-harmoniseringer givet anledning til vanskeligheder for dagspressen.

Nye forslag til reguleringer, som har indvirkning på mediernes forhold kan opstå i mange forskellige internationale fora, også i

sammenhænge, hvor mediernes forhold ikke er i fokus, og hvor forhandlingerne foregår uden tilstrækkelig ekspertise til at bedømme virkningerne på netop mediernes område. Tilsvarende kan forslag komme til behandling, som - ofte i en nobel sags tjeneste - f.eks. handler om indgreb og restriktioner, som skal beskytte specielle befolkningsgruppers interesser, uden at dette i tilstrækkelig grad bliver vejet op f.eks. mod hensynet til grundliggende demokratiske rettigheder som ytrings- og informationsfrihed.

Som eksempel kan nævnes, at der inden for følgende områder i øjeblikket foregår forhandlinger, overvejelser eller lovimplementeringer, som berører mediernes vilkår:

Revision af tv-direktivet:

bl.a. spørgsmålet om hvor en tv-station er hjemmehørende: Skal man fra dansk side gå ind for free flow of information, eller for, at modtagerlandet skal kunne bestemme over indholdet.

endvidere spørgsmålet om de danske holdninger til reklamereglerne: Status quo eller stramning til dansk niveau?

Forhandlinger om ophavsret i fi orb. med bl.a. databasedirektivet

Der er en del usikkerhed med hensyn til udviklingen af ophavsretslovgivningen i Europa, senest illustreret med databasedirektivforslagets regler om ophavsretten i ansættelsesforholdet. Under kommissionens indledende arbejde med direktivet var ophavsretten tillagt arbejdsgiveren, fordi sammenhængen med den eksisterende arbejdsgiverregel på edb-området var anset for logisk. I den senest kendte udgave af direktivforslaget er arbejdsgiverreglen udgået.

Direktivforslag om mediekoncentration

Forslaget er under udarbejdelse og ventes fremsat i løbet af 1996. Som omtalt i del II, kapitel 8, vil forslaget kunne

skabe problemer for bl.a. public service mediernes fremtidige udviklingsmuligheder.

Direktivforslag om kommerciel ytringsfrihed

Arbejdet med rammer for den kommercielle ytringsfrihed, herunder det foreliggende forslag om forbud mod tobaksreklame, er i en vis forstand i karambolage med ytringsfriheden ud fra det synspunkt, at det kan forekomme selvmodsigende at indføre forbud mod reklamer for lovligt producerede og afsatte varer.

Implementering af børnearbejdsdirektiv

EU's direktiv om børnearbejde blev vedtaget i 1994. Det tog sigte på at modvirke misbrug af mindreårige i farlige industrier i de sydlige medlemslande, men har som konsekvens, at eftermiddagsjobbet som avisbud fra 1996 kun må varetages af børn på mindst 13 år. Få bude har været 11 år, men mange har været 12, og i en periode, hvor ungdomsårgangene formindskes, opstår der med dobbelt styrke et budrekrutteringsproblem for de danske provinsaviser.

Parlamentets opfordring til Kommissionen om at skrive adfærdskodex for pressen

Parlamentets ønske om et adfærdskodex for pressen tager udgangspunkt i f.eks. britisk populærpresses sommetider noget frie forhold til kendsgerninger, bl.a. i omtalen af engelske politikere. Problemet i en adfærdskodex er, at den, uanset indholdet, er på kant med grundlovens princip om, at censur er forbudt, men at pressen må stå til regnskab overfor domstolene.

Andet

Herudover kan nævnes en række allerede gennemførte eller forliste forsøg på regeldannelse, som ville antaste pressefriheden, bl.a. EU-resolutionen med særlige retningslinier for pressens behandling af stof om kvinder og mænd, der er

gennemført i 1995, uden Danmarks stemme; et forsøg i 1994 på at gennemføre et direktiv, der ville have medført, at loven om massemediernes informationsdatabaser blev sat ud af kraft, hvorefter pressens registre skulle åbnes for inspektion ved f.eks. Registertilsynet. Et Europarådsinitiativ, der ville have fritstillet journalisten i forhold til avisens udgivelsesgrundlag.

Der er andre EU-regler med konsekvenser for medierne, men de nævnte er for tiden de vigtigste. Sammenfattende må det anses for problematisk, at medierne både med hensyn til det redaktionelle og som industrigren pålægges bånd, der direkte og indirekte vanskeliggør deres muligheder for at udføre deres demokratiske opgave.

21.2 Anbefalinger

Medieudvalget anbefaler, at der oprettes et "Mediernes kontaktudvalg" med det formål at sikre, at branchen får information om internationale tiltag af betydning for branchen. Udvalget sammensættes af repræsentanter for de danske medier. Kontaktudvalget skal være fritstående, men bør ressortmæssigt være placeret under Statsministeriet.

Der savnes ofte en koordineret dansk holdning til spørgsmål, som vedrører mediernes situation, når forslag dukker op i forskellige internationale organer - specielt i EU-sammenhæng. På baggrund heraf foreslår Medieudvalget, at der oprettes et "Mediernes kontaktudvalg."

Udvalget skal være et kontaktorgan mellem medierne og de politiske beslutningstagere. Udvalget skal sikre, at information om internationale lovgivnings- og reguleringsinitiativer på medieområdet tilgår branchen. Alle sager, som vedrører international lov-

givning af relevans for danske medier, skal derfor forelægges udvalget. Kontaktudvalgets opgave er ikke at være decideret høringsorgan, men skal primært fungere som en slags posthus, der skal sikre, at de forskellige dele af mediebranchen holdes informeret. Branchen har dermed mulighed for at reagere med synspunkter og kommentarer overfor de politiske beslutningstagere. Denne procedure vil efter Medieudvalgets opfattelse kunne sikre en bredere debat af disse spørgsmål og en bedre koordineret indsats fra dansk side, når det gælder spørgsmål af vital betydning for mediernes vilkår. Udvalget skal være fritstående og bestå af medlemmer, som repræsenterer dagbladene, de elektroniske medier, fag- og magasinpressen samt arbejdstagersiden. Ressortmæssigt bør udvalget være placeret under Statsministeriet.

22 Mediekoncentration

22.1 Baggrund

Den stadigt tiltagende koncentration af ejerskabet til medierne såvel i Danmark som internationalt handler om fundamentale træk ved markedsøkonomien, som i disse år for alvor sætter sig igennem i denne branche bl.a. på grund af, at man både i Danmark og internationalt har ophævet en række af de restriktioner, som tidligere har styret de elektroniske mediers udvikling. Samtidig er denne sektors betydning for den samlede økonomiske aktivitet i samfundet stærkt stigende. Det er en ekspanderende industri og samtidig rummer den informationsteknologiske udvikling nye ekspansionsmuligheder såvel for de trykte som de elektroniske medier.

Hård konkurrence om forbrugernes opmærksomhed, opkøb, strategiske alliancer og andre tiltag for at positionere sig på markedet er derfor elementer, der kendetegner mediebranchen i dag. På den anden side har medierne, og her især forskellige former for nyheds- og opinionsmedier, fortsat en særlig rolle at spille for opretholdelsen af et demokratisk samfund, og medierne er desuden blevet en vigtig kulturbærer i dagens samfund.

Spørgsmålet om ejerkoncentration artikulerer denne modsætning mellem på den ene side at være en industrigren som agerer efter markedets lovmæssigheder og på den anden side at være bærer og forvalter af vigtige dele af samfundets demokratiske fundament - ytringsfrihed og informationsfrihed - og bærer af vigtige dele af samfundets kultur.

Som beskrevet i del II, kapitel 8, er der en række forhold omkring fænomenet ejerkoncentration, som giver anledning til be-

kymring, når det gælder at sikre befolkningens adgang til et mangfoldigt medieudbud, som repræsenterer et bredt spektrum af selvstændige synsvinkler og tolkninger af samfundets udvikling, politikken og kulturen. På den anden side vil alternativet til opkøb af urentable og svage medier ofte være, at de helt forsvinder, medmindre man fra statens side griber til omfattende økonomiske subsidier for at sikre disse medier overlevelse. Dette alternativ har hidtil ikke været aktuelt, da man ikke mindst fra branchens side frygter, at det ville kunne skabe et afhængighedsforhold overfor staten og den herskende politiske ledelse, som ville være betænkelig set fra at demokratisk synspunkt.

Set fra offentlighedens side må det være vigtigt, at der i medie-branchen, som bl.a. har til opgave at holde samfundets økonomi-ske og politiske magthavere under lup, findes en gennemsigtighed med hensyn til dens egne økonomiske og organisatoriske forhold.

Med internationaliseringen, mediekoncentrationen på tværs af lan-degrænser og den eksplosive teknologiske udvikling i medieind-strien bliver det stadig vanskeligere for borgerne og forbrugerne af medierne at gennemskue, hvem der er afsender af en given information, og hvilken troværdighed eller særlige interesser af økonomisk, politisk eller erhvervsmæssig karakter der måtte være knyttet til udgiveren af den pågældende information.

Demokratiet bygger på mangfoldighed i nyhedsformidlingen og meningsdannelsen i samfundet. Medierne indtager en stigende betydning i forhold til udviklingen af demokratiet. Dermed bliver forsvaret for ytringsfriheden og opretholdelsen af pluralisme i medieudbudet ikke alene en sag for medierne, men en sag for alle.

22.2 Anbefalinger

a.1.

Et flertal afviser forslaget under punkt a.2. om etablering af et medieråd.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Torben Krogh, Anders Krarup, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

a.2. Et mindretal anbefaler, at der etableres et uafhængigt rådgivende organ kaldet Medierådet. Medierådet skal have en selvstændig initiativadgang til at foranstalte udgivelser, afholdelse af seminarer og analyser m.v., som kan være med til at belyse forskellige sider af mediernes virksomhed, ejerskab, arbejdsvilkår og indhold.

Anbefales af: Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen og Hans Carl Nielsen.

ad a.l.

Et flertal afviser forslaget under punkt a.2. om etablering af et medieråd.

Anbefales af: Gunhild Agger, Kate Bluhme, Ebbe Dal, Torben Holmbäck, Torben Krogh, Anders Krarup, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Kim Minke, Frands Mortensen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Lars Poulsen, Ole Prehn, Chresten W. Reves, Trine Sick og Niels Thomsen.

Flertallet henviser til, at der i kapitel 24 anbefales en fortløbende dokumentation af medieudviklingen, samt at der i kapitel 21 anbefales et kontaktudvalg vedrørende information om internationale forhold af betydning for mediebranchen.

De opgaver, som i anbefaling a.2. knyttes til et medieråd, bør efter flertallets opfattelse løses i et samarbejde direkte mellem mediebranchens parter og de relevante offentlige institutioner. Dette direkte samarbejde vil ikke fremmes ved etablering af en form for officielt filter mellem de forskellige parter.

Endelig ønsker flertallet ikke at medvirke til etablering af et organ, der kan opfattes som et permanent statsligt medieudvalg.

ad a.2.

Et mindretal anbefaler, at der etableres et uafhængigt rådgivende organ kaldet Medierådet. Medierådet skal have en selvstændig initiativadgang til at foranstalte udgivelser, afholdelse af seminarer og analyser m.v., som kan være med til at belyse forskellige sider af mediernes virksomhed, ejerskab, arbejdsvilkår og indhold.

Anbefales af: Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen og Hans Carl Nielsen.

Mindretallet finder, at analysen af medieudviklingen i betænkningens del I og II - herunder ikke mindst konstateringen af medieudviklingens betydning for udviklingen af demokratiet, tendenserne til kraftig mediekoncentration på tværs af landegrænser og medietyper og sammensmeltningen af teknologier - helt indlysende bør give anledning til, at Medieudvalgets arbejde afsluttes med konkrete anbefalinger også på dette område. Sådanne forslag må naturligvis forholde sig til den kendsgerning, at medieudviklingen foregår på markedsøkonomiske vilkår og i en stadig mere intens konkurrencesituation.

Medieudvalgets primære opgave er ikke at tilgodese medierne selv, men derimod medieforbrugernes interesser i fremtidens informationssamfund. Derfor er et uformelt internationalt kontaktudvalg for en udvalgt kreds af brancherepræsentanter og en årlig

mediestatistisk årbog ikke et tilstrækkeligt svar på medieudviklingen og dens udfordringer til os alle.

Når mediernes indflydelse på samfundets dagsorden stiger, når mediernes antal og udbud eksploderer i de kommende år, er der brug for at sikre forbrugerne en gennemskuelighed i markedet, en adgang til konkret viden om mediernes ejerskaber, alliancer, fusioner m.v. og en troværdig løbende information og debat om medieudviklingen. Den opgave kan ikke løses ved et medieudvalgsarbejde hvert tiende år. Den informationsopgave bør tilgodeses som en løbende proces.

Medieudvalget har da også i en tidligere delbetænkning selv understreget behovet for, at mediekundskab bliver et integreret led i undervisningen på alle niveauer i uddannelsessystemet. Vil man sikre, at denne undervisning kan foregå på et seriøst og troværdigt fælles grundlag, hvad angår oplysning og viden om medieområdet, er der behov for løbende debat og information om medieudviklingen.

Flere steder i både de skandinaviske lande og EU har svaret på den beskrevne medieudvikling været fastsættelse af ejerskabsbegrænsninger til medierne og andre restriktioner. En sådan lovgivning har mange smuthuller og hjælper ikke nødvendigvis den enkelte medieforbruger til et bedre overblik. Jo mere mediekoncentrationen sker på tværs af landegrænserne, bl.a. i kraft af nye og billige kommunikationsteknologier, desto mere umuligt bliver det at kontrollere den type af lovgivning. Derfor er løsningen større åbenhed og gennemskuelighed, så medieforbrugerne selv har en chance for at se, hvad det er, de får serveret og af hvem.

Der er ikke på nogen måde tale om en fortsættelse af Medieudvalgets arbejde, som afsluttes med denne betænkning. Medierådet skal heller ikke overtage funktioner fra allerede eksisterende organer som f.eks. Pressenævnet eller fra et eventuelt nyt kontak-

torgan mellem branchen og regeringen om internationale pressespørgsmål.

Medierådet skal bestå af maksimalt ti medlemmer udpeget af statsministeren. Rådet skal sammensættes af en blanding af folk med konkret medieerfaring, forskere og forbrugerrepræsentanter.

Modellen for Medierådets informationsopgave kan med fordel hentes i det svenske "Rådet för mångfald inom massmedierna".

Rådets opgaver kan defineres således:

* at fremme mangfoldigheden og gennemskueligheden i medieudbuddet.

* at kortlægge og analysere tendenser til mediekoncentration af ejerskab og andre former for indflydelse på medierne både på dansk og internationalt plan.

* at varetage oplysnings- og informationsvirksomhed omkring medierne og deres betydning - herunder ikke mindst deres betydning for de unge medieforbrugere.

* at føre en for offentligheden tilgængelig oversigt over de vigtigste medievirksomheder og deres ejere.

* på opfordring fra Statsministeriet og Kulturministeriet at være uafhængige rådgivere i pressespørgsmål.

* rådet kan på eget initiativ komme med udtalelser om aktuelle pressespørgsmål.

* rådet udgiver en årlig statusrapport om den internationale og danske udvikling på medieområdet samt om aktuelle pressespørgsmål.

Ytringsfriheden er i Danmark en grundlovssikret ret. Kun et mangfoldigt medieudbud kan sikre, at ytringsfriheden får et reelt indhold. Medieudviklingen kommer i de kommende år til at foregå i et ekstremt tempo, og den vil hele tiden komme til at stille demokratiet - politikerne såvel som vælgerne - overfor nye udfordringer.

Det er set i dette lys, at et uafhængigt Medieråd skal gøre nytte og bidrage til en bred offentlig, velfunderet og sammenhængende debat om emnet.

23 Uddannelse og medier

23.1 Indledning

Lige fra begyndelsen af Medieudvalgets arbejde viste der sig stor interesse for spørgsmål om medier og uddannelse. Det gjaldt både generelt om medieuddannelsernes rolle i informationssamfundet og specifikt om behovet for journalistisk efter- og videreuddannelse.[10]

I Medieudvalgets første betænkning, *Betænkning om journalistisk efter- og videreuddannelse* (nr. 1294; 1995), og i udvalgets tredje betænkning, *Betænkning om børns og unges brug af massemedier* (nr. 1300; 1995), blev der anbefalet en række initiativer til at styrke og forbedre uddannelsesmulighederne.

I det følgende står uddannelsesområder, som ikke er behandlet i udvalgets første og tredje betænkning, i fokus. Det drejer sig for det første om Danmarks Journalisthøjskole, Filmskolen, erhvervsuddannelser (f.eks. til grafiker og fotograf) og andre uddannelser, der kvalificerer de studerende til at arbejde inden for medieområdet. For det andet er det universiteternes undervisning og forskning, og for det tredje korte uddannelser især på voksenuddannelsesområdet.[11]

10 Få måneder efter nedsættelsen af Medieudvalget afholdt udvalget en mediekonference med deltagelse af en lang række interesseorganisationer. Mere end halvdelen af indlæggene på konferencen drejede sig om uddannelse og medier.

11 Foruden de nævnte uddannelsesområder foregår der uddannelser på de enkelte medievirksomheder. Især har Danmarks Radio en betydelig intern uddannelsesvirksomhed, som omfatter grund-, efter- og videreuddannelse af alle faggrupper. For en nærmere redegørelse for uddannelserne på virksomheder-

23.2 Medieuddannelser i informationssamfundet

Som påpeget i del I af denne betænkning spiller medierne en central rolle i dagens informationssamfund i almindelighed og for demokratiets udvikling i særdeleshed. Mediernes betydning er øget og vil formentlig få endnu større betydning for de kommende generationer.

Denne udvikling stiller nye krav til det danske uddannelsessystem. For det første bør alle unge sikres en grundlæggende teoretisk og praktisk medieindsigt. For det andet må uddannelser, der kvalificerer til professionelt arbejde i mediebranchen, give grundlag for at tilgodese de skiftende behov for arbejdskraft. Og for det tredje er der brug for en forbedring af forskningen og analysearbejdet inden for medier og journalistik.

På grund af de løbende, store forandringer i medieudviklingen er det svært eksakt at vurdere behovene for arbejdskraft med viden om og færdigheder i brugen af medier. Men generelt kan der peges på følgende områder på arbejdsmarkedet, der vil efterspørge arbejdskraft med medieuddannelse:

1. *Mediebranchen*, dvs. virksomheder i relation til de trykte medier, de gængse elektroniske medier og de nye multimedier samt reklamebranchen.

2. *Informationsafdelinger/funktioner* i virksomheder og offentlige institutioner. Informationschefer, informationsmedarbejdere m.fl. ansættes her til at varetage kommunikationsopgaver for den pågældende virksomhed eller organisation.

3. *Nye mediemiljøer* knyttet til kulturelle institutioner, såsom museer, biblioteker og medborgerhuse. Det gælder medie-

ne: se Medieudvalgets *Betænkning om journalistisk efter- og videreuddanelse*, nr. 1294; 1995, side 22-23.

miljøer, der især er resultat af informationsteknologiens nye muligheder - f.eks. multimediegallerier på museer og medieværksteder med benyttelse af internet på biblioteker.

4. *Uddannelsessystemet* med behov for en kvalificeret lærerstab til at uddanne kandidater inden for de tre ovennævnte kategorier. Dertil kommer behovet for flere lærere til at undervise i medier på grundskole- og ungdomsuddannelsesniveau.

De mange forskellige jobkategorier, der knytter sig til de fire områder, kræver hver især specialviden. Journalister, informationsmedarbejdere, marketingfolk, grafikere, lærere osv. udøver således funktioner, som er specifikke for deres fag.

Der vil sikkert også i fremtiden eksistere fagopdeling, men hovedtendensen er, at der sker en *opblødning mellem traditionelle faggrænser* på hele mediearbejdsmarkedet. Fagstrukturerne vil ændre sig væsentligt, og hidtil kendte skel synes at forsvinde.

Som eksempel på denne udvikling kan anføres journalistfaget. Mens journalistik på et trykt medie tidligere var afgrænset til at researche, skrive og redigere artikler, rummer arbejdet i dag mange andre funktioner: fra elektronisk databasesøgning og grafisk design til redaktionel færdiggørelse af hele avissider.

Dertil kommer, at kandidater fra Journalisthøjskolen i stigende omfang ansættes som informationsmedarbejdere uden for det traditionelle arbejdsområde, mediebranchen, mens kandidater fra universiteterne og andre unge uden journalistuddannelse finder beskæftigelse som journalister.[12]

[12] I et notat af 17. maj 1996 fra Dansk Journalistforbund, *Organisering i Dansk Journalistforbund 1995*, fremgår det, at forbundet i 1995 optog 405 aktive medlemmer, hvoraf 186 havde bestået grunduddannelsen på Danmarks Journalistuddannelse. De øvrige, dvs. flertallet af ny optagne, havde en anden uddannelsesmæssig baggrund.

Som et andet eksempel på opblødningen af traditionelle faggrænser kan nævnes sammensmeltningen mellem litograf- og typograffaget; den fælles grafikeruddannelse henvender sig både til traditionelle grafiske virksomheder og til reklamebureauer, forlag og multimedievirksomheder.

Et tredje eksempel på ændringerne af faggrænser - med vidtrækkende konsekvenser også uden for mediebranchen - er, at stadig flere amatører får umiddelbar mulighed for at arbejde med professionelt medieværktøj. I takt med at desktop-anlæg, multimediecomputere, digitale kameraer mv. bliver mere 'brugervenlige', får større dele af befolkningen adgang til selv at udforme medieprodukter i rimelig teknisk kvalitet.

Årsagen til, at der sker en opblødning mellem traditionelle faggrænser på mediearbejdsmarkedet, skal først og fremmest findes i udviklingen af informationsteknologien. Digitaliseringen af medierne og tendensen til mediekonvergens[13] indebærer, at forskellige medietyper får stadig flere fælles berøringsflader. På den måde bliver det meget lettere for den enkelte journalist og mediearbejder at anvende mange medieudtryk (tekst, lyd og billeder) i én og samme arbejdsproces.

Opblødningen af faggrænserne medfører formentligt ikke, at behovet for specialviden bliver mindre, endsige forsvinder. Men udviklingen understreger, at den arbejdskraft, der beskæftiger sig med medier og kommunikation, først og fremmest har brug for *generelle, professionelle* kvalifikationer. Det gælder således viden om og færdigheder i at:

> vælge og analysere mængden af information udfra en kritisk stillingtagen;

[13] Om digitalisering og mediekonvergens: se del II i denne betænkning.

arbejde med både tekst, lyd og billeder - og med en kombination af disse medieudtryk;

arbejde med design, typografi og grafiske udtryksformer;

arbejde med fortælleformer - også i forbindelse med de nye digitale medier og deres muligheder for interaktiv formidling;

vurdere etiske forhold bl.a. som følge af de nye tekniske muligheder for at manipulere med forskellige medieudtryk;

arbejde med medieudformning og -planlægning ud fra merkantile og/eller kunstneriske vurderinger;

samarbejde på tværs af faggrænser.

Ved at opnå disse generelle, professionelle kvalifikationer vil arbejskraften bedre være i stand til at omstille sig til de nye udfordringer, der til stadighed opstår på området.

23.3 De enkelte uddannelsesområder

For at vurdere medieuddannelsers rolle og muligheder vil der i det følgende blive sat fokus på tre uddannelsesområder: medierettede uddannelser, universiteterne og voksenuddannelsesområdet.

23.3.1 Medierettede uddannelser

I. Danmarks Journalisthøjskole

a. Status

Danmarks Journalisthøjskole (DJH) er en statsinstitution, som har til opgave at varetage videregående uddannelse, efter- og vi-

dereuddannelse samt analyse-, udviklings- og forskningsopgaver inden for journalistik og hermed beslægtede fagområder.

DJH udbyder fire-årige grunduddannelser inden for almen journalistik og inden for billedjournalistik samt en tillægsuddannelse på ½ år og forskellige former for efteruddannelse. Tillægsuddannelsen giver merit i andre videregående uddannelser, men kan også bruges til efter- og videreuddannelse af kandidater fra andre uddannelser end Journalisthøjskolen.

Grunduddannelserne er opdelt i en teoretisk første del på 1 ½ år, en praktisk uddannelse på 1 ½ år og en teoretisk anden del på ét år. Under praktik modtager de studerende løn i henhold til overenskomst.

Med *Lov om Danmarks Journalisthøjskole* (1996) har skolen fået ny styrelsesstruktur: antallet af organer er reduceret, ledelsesansvaret er gjort mere klart, skolen har fået et betydeligt økonomisk selvstyre, og aftagerindflydelsen er blevet styrket og forenklet. Desuden oprettes der en selvstændig enhed i tilknytning til Journalisthøjskolen, *Center for journalistisk efteruddannelse,* for at styrke efter- og videreuddannelsen, analyse- og udviklingsarbejdet samt rådgivningen af medievirksomhederne.

Den nye lov medfører, at DJH får en ansvarlig bestyrelse med et flertal af udefra kommende medlemmer. Rektor får personaleledelsen og har i øvrigt ansvaret for at styre højskolen og dens økonomi inden for de rammer, bestyrelsen har fastlagt.

Studieadgangen til DJH beror på en procedure for udvælgelse blandt kvalificerede ansøgere. Proceduren, der består i en optagelsesprøve, er overladt til skolen selv. Søgningen til skolen er stor sammenlignet med antal pladser (se tabel 23.3.1.1).

En undersøgelse[14] viser, at der på DJH's grunduddannelser optages "en broget flok studerende, der har gode forudsætninger af både teoretisk og praktisk art til at gennemføre journalist-/billedjournalist-uddannelsen". Den gennemsnitlige studerende er ca. 25 år og har en studentereksamen, HH eller HF. Ca. halvdelen optages efter første forsøg ved optagelsesprøven. Ca. 15% af de optagne har afsluttet en anden videregående uddannelse, og hele 52% har tidligere studeret ved en anden videregående uddannelse. Yderligere 18% har afsluttet en uddannelse ved forsvaret, inden for handel & kontor eller en håndværkeruddannelse.

Tabel 23.3.1.1

Antal ansøgere og optag til DJH-uddannelser 1996		
Uddannelsesretning	ansøgere	optag
Grunduddannelse i almen journalistik	1384	225
Grunduddannelse i billedjournalistik	231	30
Tillægsuddannelsen	490	50

Med hensyn til *Tillægsuddannelsen* viser undersøgelser[15], at uddannelsen som helhed fungerer godt inden for de givne rammer. Men der peges også på, at de fleste studerende ikke føler sig sikre i anvendelsen af de indlærte færdigheder. Dertil kommer, at de fleste kandidater giver udtryk for, at de har manglet redskaber til at udfylde job i mediebranchen.

14 Lars Andersen m.fl., *Spørgeskemaundersøgelse af grunduddannelsen i journalistik ved Danmarks Journalisthøjskole*, DJH 1995.

15 Lars Andersen m.fl., *Tillægsuddannelsen ved Danmarks Journalisthøjskole 1985-1994*, DJH og Medieudvalget 1995, og Peter Kramhøft m.fl., *Selvevalueringsrapport Tillægsuddannelsen*, DJH 1995.

DJH har i 1996 været genstand for evaluering forestået af Evalueringscentret under Undervisningsministeriet. Resultatet heraf forventes at foreligge i efteråret 1996.

b. Udviklingsmuligheder

DJH er fundamentet for journalistisk uddannelse i Danmark, men er ikke det eneste rekrutteringssted for mediebranchen. Mange andre uddannelsessteder giver kompetence inden for det journalistiske arbejdsområde, og på den måde udsættes højskolen for en sund konkurrence, som efter Medieudvalgets opfattelse bør udbygges og gerne finde nye former. Konkurrencen bør udvikles med respekt for, at den egentlige grunduddannelse i journalistik foregår på DJH.

Søgningen til Journalisthøjskolen er meget stor sammenlignet med antallet af optagne studerende. Det har fremkaldt spørgsmålet, om de gældende optagelseskriterier sikrer den bedst mulige rekruttering til faget. Medieudvalget vil ikke pege på et bestemt alternativ til den eksisterende optagelsesprøve, men vil alene betone ønsket om, at en fremtidig prøve sikrer en bred rekruttering - både af studerende med sans for det gedigne journalistiske håndværk og af 'skæve typer'. Der er således brug for kandidater, der mestrer begge sider af journalistikken: håndværket og utraditionelle arbejdsformer.

Med hensyn til undervisningen har udvalget diskuteret, om der er behov for at sikre, at alle studerende på et *tidligt* tidspunkt i uddannelsen beskæftiger sig med både trykte medier, de gængse elektroniske medier og de nye multimedier. Højskolen er således blevet kritiseret for at knytte sig for snævert til skriftkulturen og forsømme andre medieformer. Udvalget har forståelse for kritikken, da det i en tid med digitalisering og konvergens mellem hidtil kendte medieformer ikke bør være et spørgsmål om at prioritere en bestemt medietype frem for andre. Udfordringen består i, at de studerende opnår nogle generelle kvalifikationer,

som gør dem i stand til at arbejde med forskellige medieudtryk - i tekst, lyd og billeder samt i kombinationer heraf.

Skolen har i en selvevalueringsrapport til Evalueringscentret givet udtryk for, at den gør for lidt ud af radio- og tv-undervisningen, men at den gør så meget, som økonomien tillader. Skolens bevilling pr. årselev er betragteligt lavere end andre uddannelser, som uddanner til radio, tv eller multimedier.

I forhold til journalisters muligheder for tilbagevendende uddannelse og i forhold til samarbejdet med udenlandske uddannelsesinstitutioner ser skolen det som en vanskelighed, at dens uddannelser ikke indgår i et system, som gør uddannelsesdele konvertible på tværs af institutioner og landegrænser.

Ikke mindst i betragtning af den tiltagende internationalisering af uddannelserne og det store ønske blandt studerende om studieophold i udlandet, er det vigtigt snarest at finde løsninger på området.

Som led i at skabe fleksible muligheder mellem DJH og andre videregående uddannelser spiller *Tillægsuddannelsen* en central rolle. Rapporterne om Tillægsuddannelsen (omtalt i statusafsnittet) giver grundlag for at foreslå en udvidelse af uddannelsens varighed fra ½ år til ét år.

Medieudvalget støtter forslaget om at udbyde en ét-årig tillægsuddannelse i forhold til færdiguddannede kandidater, men mener at uddannelsen på ½ år samtidig bør fastholdes. På den måde sikres der en bred rekruttering af studerende med behov for både korte og længerevarende studieforløb.

Af særlig betydning for DJH's udviklingsmuligheder er forholdet til mediearbejdsmarkedet. Den nye styrelseslov for DJH har bl.a. til formål at styrke det eksisterende samarbejde mellem branchen og skolen, hvilket stiller krav til begge parter. Det gælder både

med hensyn til dialogen om skolens generelle uddannelses- og forskningsvirksomhed og i konkrete spørgsmål om praktik.

Med det nye *Center for journalistisk efteruddannelse* er der også skabt et godt grundlag for samarbejde med mediebranchen.

Selv om det kan forventes, at analyse- og udviklingsarbejdet vil blive styrket i takt med udviklingen af *Center for journalistisk efteruddannelse*, vil Medieudvalget betone ønsket om at styrke forskningen i journalistik. Med de store forandringer, der sker på området for journalistik og medier i disse år, er det ikke tilstrækkeligt at udrede og forske i afgrænsede, dagsaktuelle problemer. Behovet for forskning i de større linier og perspektiver i udviklingen er også til stede.

Medieudvalget vil pege på behovet for især at prioritere forskningen på fire områder:

ny informationsteknologi og journalistik;

journalistikkens placering mellem en stadig mere kompleks kildeverden på den ene side og publikums situation og skiftende behov på den anden;

journalistikkens rolle og muligheder i forhold til børns og unges brug af massemedier;

de lokale mediers betydning for nærdemokratiet.

//. *Filmskolen*

a. Status

Den Danske Filmskole er en kunst- og håndværkeruddannelse, som blev oprettet i 1966. Filmskolen har til formål at uddanne de studerende til at arbejde med det fortællemæssige og filmiske

håndværk samt at lade de studerende gennemgå en kunstnerisk dannelses- og modningsproces.

Filmskolen har fem klassiske linier af fire års varighed: fotograf, instruktør, klip/editor, tonemester og filmproducer. I 1988 startede den 1½ årige manuskriptuddannelse og i 1992 en to-årig (i dag fire-årig) animationsuddannelse samt to tv-uddannelser: én for tv-tilrettelæggelse og én for tv-producere. Der optages hvert andet år seks elever på hver af de klassiske linier samt animationsuddannelsen og mellem 4-12 elever på de øvrige linier.

For at komme ind på skolen skal ansøgeren kvalificere sig til optagelsesprøven gennem en motiveret ansøgning samt to selvstændige værker på et fagområde. Selve optagelsesprøven består af op til fem trin med skriftlige opgaver, interviews og praktiske prøver, som har til formål at afdække ansøgerens talent, motivation og erfaring.

b. Udviklingsmuligheder

Den Danske Filmskoles væsentligste udviklingsmuligheder set i mediesammenhæng er følgende: skolens to nye tv-uddannelser, dens efteruddannelsesvirksomhed samt dens integration af den digitale teknologi i uddannelserne, som er grundfæstet i den fortællemæssige og kunstneriske filmiske tradition.

Tv-uddannelserne har fortsat forsøgsstatus. Uddannelserne giver en billedorienteret, historiefortællende og kvalitetspræget tilgang til tv-mediet, og tanken er at uddanne 'superbrugere' med det formål at tilføre det danske mediebillede nye dimensioner. For at kunne leve op til denne ambition er det skolens ønske at ligestille tv-uddannelserne med de øvrige klassiske linier, så de bliver *permanente* fire-årige uddannelser.

Skolen har ikke på noget tidspunkt sat sig som mål at etablere egentlige multimedie-uddannelser. I takt med den digitale teknologis indtog på skolen, er der imidlertid en tendens til, at anima-

tions-, tv- og filmuddannelserne glider ind over hinandens områder. Multimediet er en del af filmskolens dagligdag, og undervisningen integrerer denne nye teknik dag for dag. Fundamentet for skolens uddannelse vil dog uanset teknologiens nye landvindinger vedblive at være fortællingens lovmæssighed og det basale filmhåndværk.

I tiden ligger et stærkt krav til manuskriptets kvalitet, og derfor har skolen et stærkt ønske om at udvide denne uddannelse med ½ år. Dermed vil uddannelsen ikke kun beskæftige sig med filmfortællingen, men også kunne inddrage tv-serien.

///. *Øvrige medierettede uddannelser*

a. Status

På *erhvervsuddannelsesområdet* er der en lang række uddannelser, der i vekslende grad indeholder elementer af medieuddannelser. Blandt de vigtigste udbydere er grafikeruddannelsen, der udbydes på syv erhvervsskoler. Herudover er vigtige udbydere Medieskolerne i Viborg og Københavns Tekniske Skole med 4 ½ årige billedmedieuddannelser som film-, tv- og videomedarbejder og som fotograf.

De nuværende udviklingstendenser i erhvervsuddannelserne går i retning af at integrere uddannelser vedr. multimedieproduktioner og produktioner til internet med uddannelse til traditionelle kommunikationsopgaver.

Billedmedieuddannelserne er et eksempel på udviklingen: fra at være de første regulære uddannelser i kamera-, lyd-, lys- og redigeringsarbejde har de integreret elementer af journalistik og kvalificerer i dag også til multimedieproduktion.

Som *overbygningsuddannelser* til de medierettede erhvervsuddannelser bør Den Grafiske Højskole og Den Europæiske Film-

højskole nævnes. Den Grafiske Højskole giver således gennem et to-årigt studium kompence som leder på områderne teknik/økonomi og kommunikation. Den Europæiske Filmhøjskole er ligeledes koncentreret om to-årige studier; målgruppen er professionelle film- og tv-folk fra alle europæiske lande.

Mange nye medieuddannelser er ved at etablere sig i disse år. Det gælder f.eks:

Linien for kommunikation ved Danmarks Designskole i København er en fem-årig uddannelse, der bl.a. giver mulighed for at specialisere sig i visuel kommunikation de sidste to år af uddannelsen. De studerende beskæftiger sig med multimedier - især på overbygningsuddannelsen. Mange kandidater ansættes i Danmarks Radio.

International Erhvervsinformation ved Niels Brock i København er et tre-årigt kommunikations- og informationsstudie tilrettelagt efter erhvervslivets behov. Kandidaterne er informationsmedarbejdere, der kan varetage kommunikationsopgaver for virksomheder og organisationer. Studiet veksler mellem teori og praksis i virksomhed.

Skolen for mediekunst ved Det kgl. Danske Kunstakademi er en seks-årig uddannelse, hvor der arbejdes med kunstnerisk produktion med hjælp af computerc, fotografi, film og video. Kurser i bl.a. digital billedbehandling, animation og tredimensionelle visualiseringer sætter eleverne i stand til at arbejde med den nyeste teknologi.

Interaktiv multimedie-uddannelse ved Kunsthåndværkerskolen i Kolding er fem-årig med specialiseringsmuligheder de sidste to år. I 1995 startede skolen multimedieuddannelsen - med elementer som computerbilleder, brugerfladedesign og historiefortælling.

Tabel 23.3.1.2

Medierettede uddannelser - af minimum to års varighed (tallene er årsopgørelser fra 1996)			
Uddannelsens navn	Ansøgere	Optag	Bevilling pr. årselev[16]
Grunduddannelserne, Danmarks Journalisthøjskole	1615	255	48.700 kr.
Den Danske Filmskole[17]	297	30	258.700 kr.
Linien i kommunikation, Danmarks Designskole	404	35	100.000 kr.
Skolen for mediekunst, Det kgl. Danske Kunstakademi	500	35	146.000 kr.
Den Grafiske Højskole	417	46	67.800 kr.
International Erhvervsinformation, Niels Brock	100	23	45.000 kr.
Interaktiv multimedie-uddannelse, Kunsthåndværkerskolen	35	18	60.100 kr.
Billedmedieuddannelserne, Medieskolerne i Viborg	1500	55	70.100 kr.
Billedmedieuddannelserne, Københavns Tekniske Skole	1200	48	70.100 kr.
Medieøkonom-uddannelsen	150	60	52.600 kr.
Space Invaders	105	30	40.500 kr.[18]

16 Bevillingstallene for Kulturministeriets uddannelser, dvs. Filmskolen, Skolen for mediekunst og Space Invaders, er ikke direkte sammenlignelige med tallene for Undervisningsministeriets uddannelser. For Kulturministeriets uddannelser angives den totale bevilling pr. institution fordelt pr. elev, mens Undervisningsministeriets uddannelser får taksametertilskud (uddannelsernes produktion af eksaminer omregnet til såkaldte studenterårsværk).

17 Antal ansøgere og optaget er et gennemsnit af tallene fra 1995 og 1996. Bevillingerne pr. årselev er inkl., at eleverne i løbet af uddannelsen selv producerer film, hvilket er meget omkostningskrævende.

18 Tilskud fra Kulturministeriet på forsøgsbasis fra 1996 til og med 2000. Herudover modtager uddannelsen tilskud fra EU, private fonde mv.

Medieøkonom-uddannelsen, IMMA (Interactive Media & Marketing Academy) i Nakskov varer 2 1/4 år og kvalificerer til at blive projektkoordinator, programmør eller designer i relation til multimedieproduktioner.

Space Invaders i København er en to-årig uddannelse, der kvalificerer til at arbejde som multimediedesigner og koordinator af multimedieproduktioner.

Som det fremgår af tabel 23.3.1.2 er der stor søgning til uddannelserne i forhold til antal optagne studerende.

b. Udviklingsmuligheder

Flere af de 2-5 årige uddannelser til medier, der opstår i disse år, har karakter af knopskydninger inden for bl.a erhvervsuddannelserne.

Medieudvalget ser denne udvikling som et positivt tegn på, at uddannelserne ønsker at profilere sig i retning af et mediearbejdsmarked i forandring.

Udviklingen - med forskellige knopskydninger og profileringer - har rejst spørgsmålet om behovet for en landsdækkende koordineret uddannelsesplanlægning, især på multimedieområdet.[19] Som mål for en sådan koordination er bl.a. anført, at det vil kunne sikre den fornødne geografiske spredning af uddannelsestilbudene.

Medieudvalget vil imidlertid fraråde en statsligt koordineret detailstyring på området, fordi den kan hæmme eller endda ødelægge udviklingen af nye uddannelsesintiativer. I en tid, hvor behovene for arbejdskraft på mediearbejdsmarkedet ændrer sig hurtigt, bør uddannelsernes profil ikke skabes og fastlægges ud fra centrale, statslige målsætninger, men ud fra de konkrete behov i lokalsamfundet.

[19] Spørgsmålet blev f.eks. diskuteret på en høring om multimedieuddannelser på multimediemessen 1995 i Odense.

Udvalget vil derfor pege på behovet for, at de enkelte uddannelser styrker samarbejdet med medievirksomheder og andre aktører i lokalsamfundet. Det drejer sig dels om en åben dialog vedrørende de kvalifikationer, de pågældende uddannelser kan og bør sigte på at opøve hos de studerende, dels om at styrke sammenhængen mellem teori og praksis i uddannelserne, hvilket ikke mindst er et spørgsmål om at skaffe gode praktikpladser til de studerende.

En indsats på det statslige, landsdækkende niveau kan koncentrere sig om at skabe overblik over og informere om de mange nye uddannelsestilbud - især på multimedieområdet - der eksisterer eller er undervejs. Informationen bør rette sig dels til de unge, som påtænker at uddanne sig på området, dels mediebranchen og andre aktører, som er potentielle aftagere af de færdiguddannede.

23.3.2 Medieuddannelser på universiteterne

Ved alle landets fem universiteter findes der medieuddannelser med egne profiler. Uddannelsernes faglige indhold og erhvervssigte er betydeligt bredere end andre af de uddannelser, som er omtalt i dette kapitel. Alle uddannelserne og deres forskningsmiljøer tilhører det humanistiske område i modsætning til de fleste andre lande, hvor de oftest tilhører det samfundsvidenskabelige område.

Uddannelserne varer op til fem år; de fleste er af relativ ny dato, og specielt de seneste ti år er der foregået en betragtelig udvidelse af uddannelsesudbudet og forskningen. Tilsvarende har søgningen til uddannelserne været voksende, hvorfor et stort antal ansøgere årligt må afvises. Skønsmæssigt optages der 500 nye studerende om året til uddannelserne. I kraft af deres faglige indhold og produktion af kandidater udgør uddannelserne en betydelig del af den samlede aktivitet inden for medierelaterede uddannelser.

Ud over de egentlige medieuddannelser giver en række andre fag mulighed for at beskæftige sig med medieområdet i form af disci-

pliner, tilvalg eller suppleringsordninger. Disse er dog ikke berørt i denne fremstilling.

Som det fremgår af nedenstående beskrivelser af uddannelserne, lægges der vægt på de elektroniske medier, omend kandidaterne primært finder ansættelse uden for de egentlige medievirksomheder.

I modsætning til traditionelle universitetsuddannelser er medieuddannelserne i deres opbygning i betydelig grad praksisrettede. På alle uddannelserne indgår en lang række praktisk orienterede discipliner, ligesom de fleste uddannelser indeholder praktikelementer. Uddannelserne finder alle (bortset fra uddannelserne på Roskilde Universitetscenter) deres regelgrundlag i bekendtgørelsen for de humanistiske uddannelser, som i 1995 var genstand for en omfattende revision. I den forbindelse bortfaldt muligheden for, at praktik i op til et halvt år kunne lægges til den ordinære studietidslængde med ret til at modtage Statens Uddannelsesstøtte.

Uddannelsernes økonomi hidrører grundlæggende fra uddannelsestaksametre og forskningsbevillinger. Det er ikke umiddelbart muligt at identificere økonomien for de enkelte uddannelser, idet denne beror på den enkelte institutions budgetlægning.

Nedenfor beskrives de enkelte uddannelsers indhold, struktur og profil. Samtlige omhandlede uddannelser har i 1996 været evalueret af Evalueringscenteret under Undervisningsministeriet. Resultaterne heraf ventes at foreligge i efteråret 1996.

a. Status

Aalborg Universitet

Kommunikationsuddannelsen ved Aalborg Universitet blev oprettet i 1985 som en to-årig overbygning på grunduddannelsen i Huma-

nistisk Informatik. Den kan i dag også tages som ét-årigt forløb i et bachelorstudium. Der optages ca. 85 studerende årligt.

Uddannelsens formål er at sætte de studerende i stand til at arbejde med interpersonel kommunikation, kommunikation i organisationer og medieformidlet kommunikation. Tværfaglighed og projektorganisering karakteriserer uddannelsen, ligeledes integration af teoretisk-analytiske og praktiske elementer.

Erhvervsmæssigt sigter den især mod informationsarbejde og kommunikationsanalyse i private og offentlige virksomheder og organisationer. Uddannelsen har kontakter med arbejdspladser, der benyttes i forbindelse med den frivillige ét-semesters praktik. Der er adgang til AV-laboratorium, edb-laboratorier og multimedielaboratorium.

De områder, der tegner uddannelsens faglige profil - interpersonel kommunikation, kommunikation i organisationer og medieformidlet kommunikation - udgør også de centrale forskningsområder.

På Aalborg Universitet findes medievidenskab som specialiseringslinie efter grunduddannelsen på danskstudiet (ét eller 1 ½ år). Uddannelsen er placeret på Institut for Kommunikation.

Aarhus Universitet

Efter i en årrække at have udbudt en ét-årig suppleringsuddannelse i *medievidenskab* har Aarhus Universitet siden 1994 tilbudt en kandidatuddannelse på området og fra 1995 tillige en sidefagsuddannelse i film- og tv-kundskab.

På de tre uddannelser optages der årligt godt 100 studerende i alt, hvortil kommer en betydelig aktivitet under åben uddannelse med et årligt optag på omkring 65.

Kandidatuddannelsen, der i sit erhvervssigte er bredt anlagt, indeholder en grunduddannelse og en bacheloruddannelse. De

studerende beskæftiger sig med mediernes produktion og struktur, mediernes æstetik og mediernes anvendelse (reception). Grunduddannelsen tager udgangspunkt i analytiske og teoretiske discipliner, anvendelsen af medier og mediesystemets strukturelle og samfundsmæssige aspekter. Uddannelsens anden del drejer sig om æstetik og reception, medier og teknologi samt organisationskommunikation.

I hele uddannelsesforløbet sigtes der mod en vekselvirkning mellem produktions- og analytiske færdigheder, hvor produktion omfatter såvel billed- og lydmedier som edb og multimedier. På uddannelsens anden del er praktik obligatorisk.

Uddannelsen råder over radio- og tv-produktionsudstyr samt edb-faciliteter, og der planlægges etableret et sammenhængende digitalt baseret system.

Københavns Universitet
Uddannelsen i *film- og medievidenskab* ved Københavns Universitet er opdelt i en fælles bacheloruddannelse efterfulgt af to-årige kandidatoverbygninger i henholdsvis film- og medievidenskab. Der optages for tiden omkring 70 studerende årligt med en planlagt udvidelse til ca. 100.

Begge uddannelsesspor er tilrettelagt som generalistuddannelser, så erhvervssigtet er bredt og omfatter film- og tv-branchen, undervisningssektoren, forlags- og museumsbranchen samt informations- og kulturarbejde inden for offentlige og private virksomheder.

Bacheloruddannelsen indeholder faglige områder som formidling, mediehistorie, mediesociologi, mediereception og medieteori, mens overbygningsuddannelserne er opbygget omkring seks moduler samt et speciale. Det er muligt at lade det ene modul bestå i praktik i en virksomhed eller institution.

Uddannelsen råder over traditionelt tv-produktion- og redigeringsudstyr, hvortil kommer to nyligt etablerede multimedieenheder.

Odense Universitet

Uddannelsen i *anvendt visuel kommunikation inden for film, tv og video* blev oprettet i 1989. Den kan læses som en ét-årig suppleringsuddannelse og som en 1 1½-årig sidefagsuddannelse.

Indgangsniveau er bestået grunduddannelse i et andet fag. Der optages 20-26 studerende hvert andet år. Uddannelsens mål er at sætte de studerende i stand til 1) at varetage arbejdsfunktioner inden for tilrettelæggelse af tv- og videoproduktion, 2) at undervise i gymnasiet og på HF, 3) at undervise inden for voksenuddannelse.

Der er kurser i produktionsteknik og 'visuel fortælleteknik' samt i historiske, analytiske og teoretiske tilgange. Afgangsopgaverne skal ligge såvel i den praktiske som i den teoretiske dimension. På grund af uddannelsens korte varighed er der ikke formaliseret praktik. Til gengæld søges både interne og eksterne samarbejdspartnere i forbindelse med konkrete projekter.

Det tekniske udstyr består af kamera-, lyd- og lysenheder samt digital lyd- og billedredigering, studieadgang mv.

Uddannelsen søger at integrere udviklingen på multimedieområdet, men vil i øvrigt fortsat satse på den kombination mellem praktisk og teoretisk dimension, som hele tiden har kendetegnet den.

Roskilde Universitetscenter

Kommunikationsuddannelsen

Uddannelsen blev oprettet i 1978. Indgangsniveau er bestået humanistisk, samfundsvidenskabelig eller naturvidenskabelig

basisuddannelse (to år). Uddannelsen indgår i kombination med et andet fag i et tre-årigt overbygningsforløb.

Kommunikation er det største kombinationsfag på Roskilde Universitetscenter med et optag på 240 studerende årligt.

Uddannelsens hovedmål er faglig formidling af det fag, der læses sideløbende, eller formidling af bredere karakter. Uddannelsesprofilen er tværfaglig samt projektorganiseret og i øvrigt kendetegnet af, at både analytiske og praktiske færdigheder skal tilegnes. Efter en bred introduktion til faglig formidling i første modul, følger et analysemodul, hvor de studerende bekæftiger sig med målgruppe- eller organisationsanalyse, og et produktionsmodul, hvor de planlægger, fremstiller og evaluerer et produkt. Projektarbejdet støttes af kurser. Eksterne opdragsgivere inddrages i modul to og tre.

Der er mulighed for et frivilligt, ulønnet praktikophold i sidste semester.

Kandidaterne finder ansættelse inden for mange typer institutioner, organisationer og virksomheder, private som offentlige, der beskæftiger sig med kommunikation.

Det tekniske udstyr består af en række videooptage- og redigeringsenheder, lyd/dias-værksted, lydstudie, computere mv.

Pladsmangel er et alvorligt problem på grund af den hurtige udbygningstakt gennem de senere år, hvor optaget er ændret fra 45 studerende årligt til 240.

PR-uddannelsen

Uddannelsen blev oprettet i 1986. Indgangsniveauet er en bestået samfundsvidenskabelig eller humanistisk basisuddannelse. Uddannelsen er en særlig variant (toning) af 1 ½ års Virksomhedsstudier og 1 ½ års Dansk. I uddannelsen indgår et speciale, der

skal integrere de to fag og omhandle kommunikationsspørgsmål, der er centrale for organisationers strategi og ledelse.

Et særligt tilrettelagt frivilligt praktikforløb af et halvt års varighed er knyttet til uddannelsen.

Uddannelsen drejer sig om de meningsdannende og politikdannende processer, som organisationer og virksomheder deltager i, og som er deres eksistensbetingelser. Forskningsprofilen tegnes af problemstillinger om legitimitet, ansvar, etik, forhandlingsøkonomi, organisation, ledelse, sprog- og kommunikationsanalyse.

Det årlige optag er ca. 30. Kandidaterne finder ansættelse i informationsfunktioner i private og offentlige virksomheder og organisationer.

b. Udviklingsmuligheder

Beskrivelsen ovenfor synes at tegne billedet af velkonsoliderede uddannelser med bredde i fagligt indhold og erhvervssigte. Det brede erhvervssigte gør dem sammenlignelige med den angloamerikanske tradition, men *utraditionelle* i forhold til de gængse humanistiske uddannelser i Danmark. En årsag til dette traditionsbrud er formentlig medieuddannelsernes alder og etableringsbetingelser, idet de stort set alle er udviklet de seneste år og ofte har skullet supplere de eksisterende uddannelser med henblik på nye erhvervsmuligheder. Det er antageligt også en årsag til, at uddannelserne især vedrører de elektroniske medier.

En anden årsag til, at de trykte medier er underbetonet, kan ligge i de forskningsmiljøer, som uddannelserne har deres udviklingsmæssige udgangspunkt i, idet disse i adskillige år især har drejet sig om radio, tv og film. Med de nyere uddannelsers erhvervssigte og dermed faglige krav til den forskningsbaserede undervisning kan der således være tale om en selvforstærkende proces, som yderligere stimuleres af den vægtning, de elektroniske me-

dier, multimedier og informationsteknologier har haft inden for forskningsrådsfinansierede initiativer mv. Under alle omstændigheder har den forskning, der bedrives i forbindelse med uddannelserne, en klar orientering med radio, tv, film og informationsteknologi, således som det fremgår af *Forskning i Danmark. Humaniora* (Forskningsministeriet 1996).

Endelig kan en del af forklaringen på de valgte profiler inden for uddannelser og forskning antagelig findes i det forhold, at medieuddannelserne ofte organisatorisk og fagligt er knyttet til uddannelser og forskningsmiljøer, som beskæftiger sig med informatik og informationsvidenskab.

Herudover præger det uddannelserne, at de alle fagligt og udviklingsmæssigt har rod i en humanistisk faglighed, hvilket bl.a. har betydet, at medieforskning med et samfundsvidenskabeligt udgangspunkt ikke er fremherskende i Danmark. Dette kan være med til at forklare den mærkbare mangel på kvantitative, strukturelle og sociologiske forskningsresultater (om f.eks. demokratiske processer, opinionsdannelse etc.), som gør sig gældende i Danmark i modsætning til de fleste andre lande, herunder de nordiske.

Der er næppe tvivl om, at de danske medieuddannelser og deres forskningsmiljøer er særdeles godt rustede i forhold til den fremtidige udvikling inden for de elektroniske medier og disses konvergens med hele det informationsteknologiske kompleks. Såvel uddannelser som forskning er i høj grad karakteriseret ved en tværfaglig profil, og det forhold, at uddannelser og forskning ofte organisatorisk indgår i eller ligger i tæt tilknytning til informationsteknologisk rettede miljøer, synes at være et godt grundlag for en uddannelses- og forskningsmæssig synergi, hvorimod som sagt de trykte medier er stillet noget i baggrunden.

Som nævnt oplever de pågældende uddannelser i disse år en stigende søgning. Der optages årligt omkring 500 studerende,

hvoraf kommunikationsuddannelsen på Roskilde Universitetscenter alene tegner sig for omkring halvdelen. Selvom der er et vist studenterfrafald, er det en ganske betydelig kandidatproduktion set i forhold til, hvad arbejdsmarkedet kan forventes at opsuge.

Universitetsuddannelser er i udgangspunktet forskningsbaserede. Men det er iøjnefaldende, at der til de nævnte uddannelser kun er knyttet omkring 20 forskningsårsværk og ca. 20 ph.d. studerende, når det må antages, at der med de angivne optagelsestal er en gennemsnitlig studenterbestand på omkring 1.500.

Medieuddannelserne finansieres for så vidt angår undervisnings- og apparaturdelen primært af de ministerielt fastsatte uddannelsestaksametre, som udløses i forhold til uddannelsernes produktion af eksaminer omregnet til såkaldte studenterårsværk.[20] I 1996 er dette taksameter 48.700 kr. for universiteterne, mens det for andre medieuddannelser (bortset fra Danmarks Journalisthøjskole) ligger betydeligt højere. Medieuddannelsernes betydelige og nødvendige vægtning af færdigheds- og værksteds/laboratorieorienterede discipliner samt behovet for omfattende teknisk udstyr, som hurtigt forældes, synes med andre ord ikke at afspejle sig i bevillingerne.

Samtlige uddannelser indeholder praktikdimensioner, som må anses for helt afgørende, hvis kandidaterne skal kunne leve op til arbejdsmarkedets behov. Hidtil har en sådan praktik med hjemmel i bekendtgørelsen kunnet etableres ud over den normerede studietid. Med det i 1995 reviderede bekendtgørelsesgrundlag er dette imidlertid ikke længere muligt, hvorfor praktikordninger må indgå i den ordinære studietid og således vil være medvirkende til en yderligere komprimering af det samlede uddannelsesforløb. Hertil kommer, at vilkårene for universitetsstuderende i praktikophold ved medievirksomheder ikke i alle henseender synes optimale på

[20] Et studenterårsværk svarer til de eksaminer, en studerende teoretisk skal bestå om året i henhold til studieordningerne. Reelt ligger en studerendes præstationer på mellem 0,5-0,7 årsværk.

grund af lokale eller generelle aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

23.3.3 Voksenuddannelserne

a. Status

Der findes i dag mange mediekurser af 4-25 ugers varighed inden for voksenuddannelserne. Kurserne tilbydes af Arbejdsmarkedsuddannelsescentre (AMU), Voksenuddannelsescentre (VUC) og aftenskoler.

Området er i stærk vækst af to grunde. Dels prioriterer regeringen uddannelsesindsatsen højt som led i aktivering af arbejdsløse, dels er medier og informationsteknologi attraktive kursusemner.

Indholdet i kurserne er meget forskelligt, men det dominerende udbud drejer sig om multimedier, dvs. interaktiv brug af computeren til at behandle tekst, lyd og billeder.

Generelt er der ingen adgangskrav til kurserne - bortset fra et muligt deltagergebyr. Kurserne er i vid udstrækning offentligt finansierede.[21]

Det er forskelligt, hvilken kompetence kurserne giver. Nogle bidrager til at kunne komme ind på en længerevarende uddannelse, mens andre 'kun' giver et kursusbevis.

b. Udviklingsmuligheder

De mange mediekurser, der udbydes på AMU- og VUC-centre samt aftenskoler, kan betragtes som vækstlag i det samlede medieuddannelsessystem. Uddannelserne kan give viden om og

[21] Medieudvalget har i forbindelse med denne betænkning taget initiativ til at kortlægge ressourcefordelingen på området. Bl.a. fordi det er svært at skelne udgifterne til mediekurser fra andre kursusaktiviteter har det ikke været

inspiration til at deltage i længerevarende medieuddannelser. I nogle tilfælde er uddannelserne tilstrækkelige til at kvalificere til praktisk medieproduktion. Det gælder f.eks. med hensyn til at lave lokalradio, hvor kravene til graden af professionalisme kan variere.

23.4 Anbefalinger

Anbefalinger på tværs af de enkelte uddannelsesområder

a. Medieudvalget anbefaler, at der sikres større gennemsigtighed i det samlede medieuddannelsessystem. De uddannelsessøgende, mediebranchen og andre interessenter bør have bedre adgang til en samlet information om de aktuelle tilbud af medieuddannelser, uddannelsernes målsætninger, kandidaternes kvalifikationer mv.

b. Medieudvalget anbefaler, at der gives bedre muligheder for at meritoverføre mellem de enkelte uddannelsesdele, så den studerende kan tilrettelægge og gennemføre uddannelser på tværs af fagskel. Det gælder både i forholdet mellem danske medieuddannelser og i forhold til udenlandske uddannelser.

Anbefalinger på de enkelte uddannelsesområder

c. Medieudvalget anbefaler, at Danmarks Journalisthøjskole sikres økonomisk mulighed for at tilbyde uddannelser til radio og tv-mediet og til nye multimedier i større omfang end nu.

d. Medieudvalget anbefaler, at Tillægsuddannelsen ved Danmarks Journalisthøjskole udbydes både som ½-årig uddannelse og som ét-årig uddannelse for færdiguddannede kandidater.

e. Medieudvalget anbefaler, at tv-uddannelserne på Filmskolen gøres til permanente fire-årige uddannelser, og at manuskriptuddannelsen udvides med ½ år.

f. 1. Et flertal anbefaler, at medieuddannelserne ved universiteterne sikres bedre muligheder for at styrke samarbejdet med relevante aftagervirksomheder. Den ordning, hvorefter de universitetsstuderende kan komme i praktik i op til et halvt år ved at forlænge den ordinære studietid med ret til Statens Uddannelsesstøtte, bør genindføres.

Anbefales af: Gunhild Agger, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Lisbeth Knudsen, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Chresten W. Reves, Ole Prehn og Trine Sick.

f. 2. Et mindretal kan ikke tilslutte sig anbefalingen under punkt f 1.

Anbefales af: Kate Bluhme, Ole Kidmose, Kim Minke og Lars Poulsen.

g. Medieudvalget anbefaler, at erhvervsuddannelsesområdet tilskyndes til at ajourføre og koordinere uddannelserne på området grafisk design, medie og kommunikation, så dette uddannelsesområde bliver en del af det etablerede erhvervsuddannelsessystem.

h. Et flertal anbefaler, at der med hensyn til de mange nye medieuddannelser - bl.a. på multimedieområdet inden for erhvervsuddannelserne - sker en styrkelse af samarbejdet mellem de lokale uddannelsesinstitutioner og medievirksomheder. Det drejer sig om at skabe en åben dialog om kvalifikationsbehovene samt - mere konkret - om at skaffe praktikpladser.

Anbefales af: Gunhild Agger, Ebbe Dal, Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Ole Prehn og Chresten W. Reves.

ad a.

Medieudvalget anbefaler, at der sikres større gennemsigtighed i det samlede medie-uddannelsessystem. De uddannelsessøgende, mediebranchen og andre interessenter bør have bedre adgang til en samlet information om de aktuelle tilbud af medieuddannelser, uddannelsernes målsætninger, kandidaternes kvalifikationer mv.

De skiftende behov for arbejdskraft på medie-arbejdsmarkedet samt de mange nye medieuddannelser, der opstår i disse år, øger kravet til gennemsigtighed. Derved styrkes forudsætningerne for, at de uddannelsessøgende kan træffe kvalificerede uddannelsesvalg, og at virksomhederne kan rekruttere relevant arbejdskraft.

ad b.

Medieudvalget anbefaler, at der gives bedre muligheder for at meritoverføre mellem de enkelte uddannelsesdele, så de studerende kan tilrettelægge og gennemføre uddannelser på tværs af fagskel. Det gælder både i forholdet mellem danske medieuddannelser og i forhold til udenlandske uddannelser.

Et fleksibelt system af medieuddannelser, som kan udvikle sig i overensstemmelse med arbejdsmarkedets skiftende behov, stiller krav til uddannelsesstrukturen. Det bør gøres mere klart, hvilken kompetence de enkelte uddannelseselementer opøver, og hvordan den studerende kan drage nytte af at kombinere mediestudier ved forskellige uddannelsesinstitutioner.

ad c.

Medieudvalget anbefaler, at Danmarks Journalisthøjskole sikres økonomisk mulighed for at tilbyde uddannelser til radio og tv-mediet og til nye multimedier i større omfang end nu.

Studietiden er i dag 2 ½ års undervisning på skolen og 1,5 års praktik. Ud af de 2 ½ års undervisning bør ca. *ét* år kunne bruges til undervisning i radio, tv og multimedier. I studietiden 1995/96 forventes det, at der vil være 560 årselever.

Danmarks Journalisthøjskole har reelle problemer med at opfylde undervisningsbehovene inden for radio, tv og multimedier. Det er derfor helt afgørende, at skolen tilføres flere offentlige midler. Kommer der ikke en sådan tilførsel af ekstra økonomiske ressourcer, vil skolen derfor være tvunget til ved omprioriteringer at skaffe flere midler til en mere kvalificeret, tidssvarende undervisning inden for områderne radio, tv og multimedier. En sådan omprioritering vil selvsagt svække undervisningen på andre centrale områder og dermed generelt svække niveauet for uddannelserne på skolen.

Taksten pr. årselev er 39.600 kr. i studieåret 1995/96. Dertil kommer 9.100 kr. pr. årselev til dækning af fællesudgifter. Taksten for undervisning i radio, tv og multimedier bør være mindst på højde med den takst, der bruges ved uddannelse af fotografer, film-, tv- og videomedarbejdere på de tekniske skoler eller uddannelsen af designere. Det vil betyde, at taksten pr. årselev skal være ca. 55.000 kr.

Skolens bevillinger skal dermed forhøjes med ca. 3,5 mill. kr. = (55.000 -39.600) kr. * 560/2,5 svarende til en forøgelse på ca. ti procent af skolens samlede bevillinger.

ad d.

Medieudvalget anbefaler, at Tillægsuddannelsen ved Danmarks Journalisthøjskole udbydes både som ½-årig uddannelse og som ét-årig uddannelse for færdiguddannede kandidater.

Ved at udbyde Tillægsuddannelsen som en ét-årig uddannelse vil den opnå større faglig bredde og dybde. Samtidig bør det ½-årige forløb bevares, så der sikres en bred rekruttering af studerende med behov for både korte og længerevarende studieforløb. Tillægsuddannelsen kan således opbygges af to moduler på hvert ½ år.

Merudgiften ved ½ års forøgelse af Tillægsuddannelsen med 25 studerende er 48.700 kr. * 25/2 = 608.750 kr. Dertil kommer et tillæg for undervisningen i radio, tv og multimedier, så den samlede merudgift er ca. 700.000 kr.

ad e.

Medieudvalget anbefaler, at tv-uddannelserne på Filmskolen gøres til permanente 4-årige uddannelser, og at manuskriptuddannelsen udvides med ½ år.

Ved at gøre tv-uddannelserne permanente vil de blive sidestillet med Filmskolens øvrige linier, og ved at udvide manuskriptuddannelsen med ½ år vil den kunne give de studerende kompetence i også at arbejde med tv-serier.

ad f 1.

Et flertal anbefaler, at medieuddannelserne ved universiteterne sikres bedre muligheder for at styrke samarbejdet med det lokale medie-arbejdsmarked. Den ordning, hvorefter de universitetsstuderende kan komme i praktik i op til et halvt år ved at forlænge den ordinære studietid med ret til Statens Uddannelsesstøtte, bør genindføres.

Anbefales af: Gunhild Agger, Ebbe Dal, Bent Helvang, Torben Holmbäck, Lisbeth Knudsen, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Chresten W. Reves, Ole Prehn og Trine Sick.

Et flertal beklager bortfaldet i 1995 af bekendtgørelsesgrundlaget for, at praktik i op til et halvt år kunne lægges til den ordinære studietid med ret til SU. Derfor foreslår flertallet, at Undervisningsministeriet genindfører den tidligere ordning.

Flertallet er bekendt med, at der allerede i dag er praktikaftaler med medievirksomheder med lokalt aftalt løn. Disse aftaler bør opretholdes, og initiativer til nye fremmes. Men da behovet for praktik er meget omfattende, kan det ikke forventes opfyldt alene ved lokale aftaler (bl.a. om løn) mellem lokale uddannelsessteder og virksomheder. En SU-ordning er et nødvendigt grundlag.

Anbefalingen af en opprioritering af praktik i medieuddannelserne bør ikke ske på bekostning af uddannelsernes teoretiske dele. Uddannelsernes akademiske sigte må bevares, samtidig med at der tilstræbes en stærkere vekselvirkning mellem teori og praksis. Det gælder både i selve medieuddannelserne og i medieforskningen.

ad f 2.

Et mindretal kan ikke følge anbefalingen under punkt f 1.
Anbefales af: Kate Bluhme, Ole Kidmose, Kim Minke og Lars Poulsen.

Et mindretal lægger vægt på, at der i dag inden for de fleste medierettede uddannelser er indgået velfungerende aftaler om løn- og arbejdsvilkår samt uddannelsesforhold for studerende i praktik (bl.a. grafiske uddannelser, fotograf- og av-assistent uddannelser og journalistuddannelser).

Det er ordninger, der bygger på et fælles ansvar for uddannelsernes forløb mellem uddannelsessteder, mediearbejdsgivere og faglige organisationer.

Mindretallet kan ikke tilslutte sig, at der på mediearbejdsmarkedet indføres praktik med ret til Statens Uddannelsesstøtte. Et eventuelt øget behov for praktikanter bør løses gennem et aftalemæssigt samarbejde mellem uddannelsesstederne og de relevante virksomheder og organisationer.

ad g.

Medieudvalget anbefaler, at erhvervsuddannelsesområdet tilskyndes til at ajourføre og koordinere uddannelserne på området grafisk design, medie og kommunikation, så dette uddannelsesområde bliver en del af det etablerede erhvervsuddannelsessystem.

Anbefalingen skal ses i lyset af, at der i disse år oprettes og udvikles mediekurser inden for voksen- og efteruddannelsessystemet, som umiddelbart kan fremstå som alternativer til de etablerede erhvervsuddannelser på f.eks. det grafiske område. Medieudvalget har forståelse for væksten af kurser, der ofte er et led i aktivering af arbejdsløse. Men både af hensyn til kursisterne og virksomhederne på mediearbejdsmarkedet er det vigtigt at afklare disse kursers kompetenceniveau i relation til erhvervsuddannelserne og andre uddannelser. Det må således stå klart - bl.a. i forbindelse med markedsføringen af kurserne - at der ikke her kan gives kompetence på samme niveau som en egentlig erhvervsuddannelse.

ad h.

Et flertal anbefaler, at der med hensyn til de mange nye medieuddannelser - bl.a. på multimedieområdet inden for erhvervsuddannelserne - sker en styrkelse af samarbejdet mellem de lokale ud-

dannelsesinstitutioner og medievirksomheder. Det drejer sig om at skabe en åben dialog om kvalifikationsbehovene samt - mere konkret - om at skaffe praktikpladser.
Anbefales af: Gunhild Agger, Ebbe Dal, Bent Helvang, Ole Kidmose, Lisbeth Knudsen, Anders Krarup, Torben Krogh, Peter Harms Larsen, Torben Dalby Larsen, Poul Erik Magnussen, Tove Malzer, Frands Mortensen, Hans Carl Nielsen, Ole Steen Nielsen, Raymond Olsen, Ole Prehn og Chresten W. Reves.

Flertallet mener, at et lokalt samarbejde mellem uddannelsessteder og virksomheder er den vigtigste forudsætning for, at nye uddannelsesinitiativer udvikles i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov. Desuden beror løsningen af praktikproblemerne i høj grad på et tillidsforhold mellem lokale parter.

En indsats på det statslige, landsdækkende niveau kan koncentrere sig om at skabe overblik over og informere om de mange nye uddannelsestilbud - især på multimedieområdet - der eksisterer eller er undervejs. Informationen bør rette sig dels til de unge, som påtænker at uddanne sig på området, dels mediebranchen og andre aktører, som er potentielle aftagere af de færdiguddannede.

En statslig detailstyring af de nye uddannelsesinitiativer er derimod ikke ønskelig, da den vil kunne hæmme eller ødelægge de lokale muligheder.

* * *

Særudtalelse fra Niels Thomsen

Undertegnede mener ikke, at der i det samlede medieudvalgs drøftelser er gennemført de fornødne åbne og tilbundsgående undersøgelser af kvalitet og behov på det afgørende vigtige spørgsmål om uddannelsen og rekrutteringen af journalister og andre med ansvar for mediernes indhold. Jeg tillægger det helt afgørende vægt, da det berører en generel professionel kvalitetsdimension af selvforstærkende karakter og vidtrækkende betydning for demokratiets trivsel.

Tværs igennem de mange forskellige anbefalinger vedr. de mange forskellige slags medieuddannelser savnes der en grundlæggende fremhævelse af den nuværende alvorlige mangel på yngre redaktionelle medarbejdere med tilstrækkelig baggrundsviden, kritisk sans og udtrykskevne til at rapportere, redigere og kommentere udviklingstendenser og begivenheder i samfundsudviklingen. De tekniske og organisatoriske vilkår for løsningen af denne opgave i fremtidens mediesamfund kan ikke nu overskues med nogen sikkerhed. Men det er sikkert, at informationen også i fremtiden vil udgøre et uundværligt råstof for den demokratiske debat og beslutningsproces. Sikkert er det også, at hvervet vil stille stigende krav til sine udøvere - teknisk og praktisk, men først og fremmest m.h.t. viden og forståelse af det omhandlede stofs art og sammenhæng.

Det har ikke på Medieudvalgets plenummøder været drøftet, hvorvidt den hidtidige blandede praktisk/teoretiske uddannelse omkring Journalisthøjskolen i tilstrækkelig grad uddannede journalister med en sådan ballast - ej heller om den nyligt vedtagne ændring af skolens styrelsesform vil bidrage hertil. Det er heller ikke blevet konstateret, hvorvidt de forskellige slags medieuddannelser ved universiteterne, der hovedsageligt bygger på kundskab om litteratur og film, kan siges at indebære en saglig og professionel kvalificering til informationen om samfundsforhold. Men denne er massemediernes hovedopgave i demokratiet - og

den sikres ikke ved indlæring af hverken teori eller praksis vedr. sports-reportage, billedjournalistik eller filmæstetik. Disse sidste kriterier har været trumfkort i de senere års kampe om seertal og oplag, og dermed står de nu øverst i ungdommens professionsambitioner. Men de bør ikke styre statens indsats i uddannelsen i journalistik og mediefag.

De anbefalinger, som Medieudvalget enigt eller delt har fremsat i sin slutbetænkning, kan hver for sig have rimelige begrundelser. Men jeg kan ikke tilskrive nogen af dem noget reelt positivt perspektiv i forhold til den grundlæggende målsætning, men blot henstille, at spørgsmålet senere henvises til fornyet overvejelse.

24 Dokumentation af medieudviklingen

24.1 Baggrund

I forbindelse med sit arbejde har Medieudvalget adskillige gange konstateret, at der ikke i Danmark findes ajourførte, offentligt tilgængelige statistiske oplysninger om en del centrale forhold inden for medielandskabet, og som det er nødvendigt at kende til, før man kan tage stilling til en række af de mediepolitiske problemer.

Medieudvalget har forsøgt at afhjælpe problemerne på forskellig måde. Dels ved at igangsætte egne undersøgelser, dels ved at få andre til at udarbejde sådanne undersøgelser, og endelig ved at opnå adgang til en række af de private undersøgelser af medieforhold, der løbende gennemføres i Danmark.

Herved er der forhåbentlig blevet skabt et grundlag, der har muliggjort en nuanceret politisk diskussion - i hvert fald i den periode, hvor de tilvejebragte statistiske data er ajourførte.

Medieudviklingen forløber imidlertid i et hidtil ukendt højt tempo - både nationalt og internationalt. Og for at sikre muligheden for en fortsat bred og oplyst demokratisk debat om medieforholdene, vil Medieudvalget pege på, at det er nødvendigt med en løbende indsamling, bearbejdning og offentliggørelse af basale statistiske oplysninger om udviklingen i medielandskabet.

Medieudvalget anerkender, at der i dag allerede findes private firmaer og organisationer, der løbende indsamler og bearbejder en række centrale data om medieudviklingen. Men dels er en del af disse data ikke offentligt tilgængelige, dels omfatter de langt fra alle relevante medieforhold, og de er derfor ikke i sig selv til-

strækkelige til at løse den for den demokratiske debat så nødvendige opgave.

I andre lande forsøger man på forskellig måde at afhjælpe dette problem, der er internationalt erkendt (jf. etableringen af Det audiovisuelle Observatorium). Den svenske stat finansierer således udgivelsen af en årbog - *Media-Sverige* - , der udkommer hvert andet år, og som indeholder statistikker og tilknyttede tematiske undersøgelser.

24.2 Anbefaling

Medieudvalget anbefaler, at der løbende tilvejebringes en offentlig tilgængelig oversigt over udviklingen i det danske og relevante dele af det internationale medielandskab, der bygger på en systematisk, kontinuerlig og upartisk indsamling og bearbejdelse af data og viden om medieområdet.

Medieudvalget ønsker ikke at lægge sig fast på den form, et sådant arbejde skulle etableres i her i landet, men vil i stedet pege på en række forhold, der bør opfyldes:

- det overordnede ansvar for tilvejebringelsen og bearbejdelsen af materialet om medielandskabet bør henlægges til en institution, der er uafhængig af ministerier, af medierne og disses organisationer;

- materialet bør tilvejebringes dels ved egne iværksatte undersøgelser, dels ved samarbejde med allerede eksisterende dataindsamlinger, hvad enten disse er offentligt eller privat organiserede;

- der nedsættes en referencegruppe til at støtte gennemførelsen af arbejdet, bestående af repræsentanter for medierne,

disses organisationer, relevante ministerier og forskningsinstitutioner;

arbejdet bør i størst muligt omfang koordineres med tilsvarende initiativer i andre europæiske lande.

MEDIEUDVALGET
Sekretariatet

1. **Kommissorium af 23. marts 1994 for Medieudvalget**

2. **Medieudvalgets medlemmer og sekretariat samt oversigt over de tre arbejdsgrupper, der har bidraget til denne betænkning**

3. **Oversigt over Medieudvalgets betænkninger og rapporter**

STATSMINISTERIET Den 23. marts 1994

Kommissorium for Medieudvalget

I den seneste halve snes år er der sket en markant ændring af mediebilledet i Danmark. Et landsdækkende TV 2 og lokale radio-og TV-stationer er blevet etableret, udbuddet af satellitkanaler er øget, hvorimod antallet af dagblade er faldet.

Foreliggende vurderinger af udviklingen for dagbladene over de kommende 10- 15 år peger på et fortsat fald i antallet af dagblade samt en videre koncentration med hensyn til ejerforholdene - også på tværs af de forskellige medieformer.

Den teknologiske udvikling har skabt mulighed for nye former for informationsformidling. Samtidig har de meget betydelige forandringer på medieområdet skabt nye mønstre for medieproduktion, -distribution og -forbrug. Det gælder både internationalt og nationalt.

Et væsentligt udgangspunkt for regeringens mediepolitiske målsætninger er samfundets behov for en flerhed af medier, der både kan sikre folkestyret de bedste vilkår, og som kan medvirke til, at den enkelte borger får mulighed for at udnytte sine økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Valgmuligheder, alsidighed og mangfoldighed er efter regeringens opfattelse centrale begreber på medieområdet. Det samlede mediemønster bør således sikre den alsidige information, som er en forudsætning for den frie meningsdannelse i den demokratiske proces, i samfundsdebatten og i kulturlivet. Den enkelte borger skal desuden sikres reelle valgmuligheder, hvilket forudsætter alsidighed i udbuddet - politisk, kulturelt og i forhold til økonomiske interesser - samt mediernes uafhængighed af statsmagten.

Medierne udgør en uundværlig del af ethvert demokratisk samfund. Medierne må dække behovet for alsidige og engagerende oplevelser og højne informationsniveauet. Ytringsfriheden og informationsfriheden er fundamentet for folkestyret.

Den 11. marts 1980 nedsatte den daværende regering en mediekommission, der fik til opgave at gennemføre en sammenhængende vurdering af udviklingen inden for massemedieområdet og belyse konsekvenserne for samfundet som helhed, den offentlige forvaltning, det private erhvervsliv og for den enkelte borger. Formålet med kommissionens arbejde var i lyset af denne vurdering at fremskaffe grundlag for formulering af en fælles offentlig mediepolitik. I årene fra 1981 til 1985 afgav Mediekommissionen 6 betænkninger, der belyste, analyserede og fremsatte forslag vedrørende væsentlige problemstillinger på medieområdet. En række af Mediekommissionens forslag er siden blevet gennemført.

Siden Mediekommissionens afslutning har den samfundsmæssige udvikling rejst en række nye problemstillinger på medieområdet. Der er nu behov for en nærmere vurdering af disse problemstillinger. Regeringen har derfor besluttet at nedsætte et medieudvalg.

Udvalget sammensættes af repræsentanter for Statsministeriet, Kulturministeriet og Ministeriet for Kommunikation og Turisme, idet sekretariatsfunktionen ledes af Statsministeriet.

Endvidere udpeges efter indstilling fra følgende organisationer og institutioner medlemmer af Medieudvalget: Danske Dagblades Forening, Dansk Journalistforbund, Dansk Magasinpresses Udgiverforening, Dansk Fagpresse, Landsforeningen for Danske Distriktsblade og Lokalaviser, Forbrugerrådet, Danmarks Journalisthøjskole, Den journalistiske efteruddannelse, arbejdstagersiden, Den journalistiske efteruddannelse, arbejdsgiversiden, Sammenslutningen af medieforskere i Danmark, Grafisk Industri og Medie Kartel, Danmarks Radio, (vedkommende skal repræsentere både ledelse og medarbejdere) TV 2 (vedkommende skal repræsentere både ledelse og medarbejdere) og én fælles repræsentant for Sammenslutningen af lokale radio- og TV-stationer i Danmark og Fællesrådet for Elektroniske Medier.

Statsministeren udpeger et antal personlige medlemmer.

Som formand for udvalget udpeges chefredaktør Torben Krogh.

Medieudvalget vil fa til opgave at give en statusbeskrivelse over udviklingen siden Mediekommissionens afslutning. Endvidere påhviler det udvalget at foretage eller indhente en analyse af fremtidsperspektiverne på medieområdet. Analysen kan suppleres med tilsvarende vurderinger fra udlandet.

Herunder bør udvalget i sine overvejelser inddrage og belyse den teknologiske udvikling med stigende integration mellem forskellige former for telekommunikation (telefon, data, billedmedier m.v.) og dens konsekvenser for den nationale medieudvikling og -politik i fremtiden.

Udvalgets analysearbejde må således også omfatte en vurdering af medieudviklingens betydning for samfundsdebatten og for den enkeltes hverdag.

Det vil endvidere være et led i udvalgets arbejde at tage stilling til eventuelle konsekvenser af nye initiativer med henblik på international regulering på medieområdet fra Europa-kommissionen og andre internationale fora.

Det vil være Medieudvalgets opgave at overveje tilrettelæggelsen af en fremtidig mediepolitik, der bygger på informations- og ytringsfrihed, sikrer spredning, mangfoldighed og alsidighed i nyhedsformidlingen og giver de bedst mulige rammer for et kvalitetspræget medieudbud.

Udvalgets overvejelser bør fremlægges i form af en betænkning. Hvis det skønnes hensigtsmæssigt, kan udvalget tillige afgive delbetænkninger om konkrete problemstillinger.

Uden at afvente udvalgets overvejelser kan der dog gennemføres uopsættelige initiativer på medieområdet. Det samme gælder allerede planlagte eller igangsatte initiativer.

Udvalgets arbejde bør principielt omfatte samtlige massemedier. Udvalget foretager selv den nærmere afgrænsning af sit emneområde. Det forudsættes dog, at bøger, ophavsretslige spørgsmål og spørgsmål om kildebeskyttelse falder uden for kommissoriet. Det samme gælder spørgsmålet om liberalisering af infrastrukturen på telekommunikationsområdet.

Det forventes, at de elektroniske medier, dagspressen og den journalistiske efteruddannelse vil have en central placering i udvalgets arbejde.

Ligeledes forventes det, at udvalget i sine overvejelser vil inddrage mediernes økonomiske vilkår, herunder udviklingen i reklame- og annonceringsmønstre for de forskellige medietyper.

Udvalget kan i sit arbejde inddrage sagkyndig bistand eller indhente udtalelser fra berørte foreninger, organisationer, selskaber, virksomheder eller institutioner, ligesom udvalget vil have mulighed for at afholde konferencer og nedsætte arbejdsgrupper.

I det omfang udvalget finder at kunne pege på områder, hvor der er behov for lovgivningsinitiativer, påhviler det udvalget at redegøre for bl.a. de økonomiske konsekvenser af sådanne lovgivningsinitiativer.

Regeringen forventer, at udvalget vil kunne afslutte sit arbejde medio 1996.

FORTEGNELSE OVER MEDLEMMER I MEDIEUDVALGET

Lektor Gunhild Agger	Sammenslutningen af Medieforskere i Danmark
Journalist Kate Bluhme	Den Journalistiske Efteruddannelse, arbejdstagersiden
Adm. direktør Ebbe Dal	Den Journalistiske Efteruddannelse, arbejdsgiversiden
Redaktør Bettina Heltberg	Personligt udpeget - Politiken
Direktør Bent Helvang	Fælles~ådet for elektroniske medier
Direktør Torben Holmbäck	Dansk Magasinpresses Udgiverforening
Produktionsleder Bård Hornekær	Sammenslutningen af lokale radio- og tv-stationer i Danmark
Kartelformand Ole Kidmose	Grafisk Industri og Medie Kartel
Chefredaktør Lisbeth Knudsen	Personligt udpeget - Det Fri Aktuelt
Informationschef Anders Krarup	TV 2
Redaktør Torben Krogh	Formand
Direktør Peter Harms Larsen	Personligt udpeget - TV2 ØST
Formand Torben Dalby Larsen	Danske Dagblades Forening
Kommitteret Henning Lund-Sørensen	Statsministeriet
Journalist Poul Erik Magnussen	Danmarks Radio
Fhv. formand for Dansk Fagpresse Tove Malzer	Dansk Fagpresse
Rektor Kim Minke	Danmarks Journalisthøjskole
Professor Frands Mortensen	Personligt udpeget - Århus Universitet
Afdelingschef Hans Carl Nielsen	Forbrugerrådet
Formand Ole Steen Nielsen	Landsrepræsentationen for Danske Distriktsblade og Lokalaviser
Direktør Peter Lorentz Nielsen	Forskningsministeriet
Sognepræst Raymond Olsen	Personligt udpeget
Specialkonsulent Vibeke G. Petersen	Kulturministeriet
Forbundsformand Lars Poulsen	Dansk Journalistforbund
Docent Ole Prehn	Personligt udpeget - Aalborg Universitet
Direktør Chresten W. Reves	Personligt udpeget - Det Berlingske Officin
Journalist Trine Sick	Personligt udpeget - Danmarks Radio
Professor Niels Thomsen	Personligt udpeget - Københavns Universitet

Medieudvalgets sekretariat

Kommitteret Henning Lund-Sørensen (sekretariatschef)

Specialkonsulent Peter Madsen

Fuldmægtig Else Fabricius

Fuldmægtig Henrik Andersen

Fuldmægtig Boris Andersen

Kontorfuldmægtig Hanne Westergaard

Afdelingsleder Hanne Wedelboe

MEDIEUDVALGET

Sekretariatet

ARBEJDSGRUPPEN OM MULTIMEDIER

Formand, professor Frands Mortensen

Næstformand, informationschef Anders Krarup, TV 2

Journalist Kate Bluhme, Den journalistiske Efteruddannelse
Adm. direktør Ebbe Dal, Den Journalistiske Efteruddannelse
Direktør Bent Helvang, Fællesrådet for Elektroniske Medier
Chefredaktør og adm. direktør Lisbeth Knudsen, Det Fri Aktuelt
Redaktør Torben Krogh, Formand for Medieudvalget
Direktør Peter Harms Larsen, TV 2 Øst
Kommitteret Henning Lund-Sørensen, Statsministeriet
Journalist Poul Erik Magnussen, Danmarks Radio
Afdelingschef Hans Carl Nielsen, Forbrugerrådet
Direktør Peter Lorentz Nielsen, Forskningsministeriet
Sognepræst, cand.pæd. Raymond Olsen
Specialkonsulent Vibeke G. Petersen, Kulturministeriet
Forbundsformand Lars Poulsen, Dansk Journalistforbund
Docent Ole Prehn, Aalborg Universitet
Journalist Trine Sick, Danmarks Radio
Professor, dr.phil. Niels Thomsen

Eksterne medlemmer:

Afdelingschef Knud Ebbesen, Danmarks Radio

Specialkonsulent Helge Mygdal Knudsen, Forskningsministeriet

Faglig sekretær Jens Nørlem, Dansk Journalistforbund

Direktør Peter A. Petersen, Ålborg multimediegruppe

Afdelingsingeniør Jarl Risum, Telestyrelsen

Chefkonsulent Søren Skaarup, Forskningsministeriet

Informationschef Preben Sørensen, Arbejdernes Radio- og Fjernsynsforbund

Direktør Jens Torpe, TV 3

Sekretærer:
Specialkonsulent Peter Madsen
Fuldmægtig Boris Andersen
Kontorfuldmægtig Hanne Westergaard

MEDIEUDVALGET
Sekretariatet

ARBEJDSGRUPPEN OM DE TRYKTE MEDIER

Formand Torben Krogh
Næstformand, chefredaktør, adm. direktør Torben Dalby Larsen, Danske Dagblades Forening

Adm. direktør Ebbe Dal, Den Journalistiske Efteruddannelse
Journalist Bettina Heltberg, Politiken
Direktør Torben Holmbäck, Dansk Magasinpresses Udgiverforening
Kartelformand Ole Kidmose, Grafisk Industri og Medie Kartel
Chefredaktør, adm. direktør Lisbeth Knudsen, Det Fri Aktuelt
Kommitteret Henning Lund-Sørensen, Statsministeriet
Fhv. formand for Dansk Fagpresse Tove Malzer
Adm. direktør Ole Steen Nielsen, Landsrepræsentationen for Danske Distriktsblade og Lokalaviser
Forbundsformand Lars Poulsen, Dansk Journalistforbund
Adm. direktør Chresten W. Reves, Det Berlingske Officin
Professor, dr.phil. Niels Thomsen

Sekretærer:
Fuldmægtig Else Fabricius
Fuldmægtig Boris Andersen
Kontorfuldmægtig Hanne Westergaard

MEDIEUDVALGET
Sekretariatet

ARBEJDSGRUPPEN OM UDDANNELSE OG MEDIER

Formand, kommitteret Henning Lund-Sørensen, Statsministeriet

Lektor Gunhild Agger, SMID

Journalist Kate Bluhme, Den Journalistiske Efteruddannelse

Adm. direktør Ebbe Dal, Den Journalistiske Efteruddannelse

Redaktør Torben Krogh, Formand for Medieudvalget

Direktør Peter Harms Larsen, TV 2 Øst

Rektor Kim Minke, Danmarks Journalisthøjskole

Sognepræst, cand. pæd. Raymond Olsen

Docent Ole Prehn, Aalborg Universitet

Eksterne medlemmer:

Afdelingschef Carl Otto Dethlefsen, Danmarks Radio

Næstformand i Dansk Journalistforbund Chr. Kirkegaard

Udviklingschef Leif Lønsmann, Danmarks Radio

Uddannelseskoordinator Ove Mulvad, TV 2

Rektor Poul Nesgaard, Den Danske Filmskole

Sekretærer:

Fuldmægtig Henrik Andersen

Kontorfuldmægtig Hanne Westergaard

Medieudvalget
Sekretariatet

Den 31. maj 1996

Oversigt over Medieudvalgets betænkninger og rapporter

I. Betænkninger

1. *Betænkning om journalistisk efter- og videreuddannelse*
Betænkningen behandler journalistikkens rolle i det danske informationssamfund og redegør for den nuværende ordning for journalistisk efter- og videreuddannelse. På baggrund heraf peger betænkningen på ti indsatsområder i en nyordning for efter- og videreuddannelsen, og der diskuteres fire forskellige modeller for organisering af en nyordning. Medieudvalget (bortset fra to medlemmer) anbefaler en model, hvorefter der med offentlig finansiel støtte oprettes og drives et *Institut for journalistik* som en selvstændig enhed i tilknytning til Danmarks Journalisthøjskole. Instituttets opgaver er at: 1. koordinere og igangsætte efter- og videreuddannelse; 2. rådgive medievirksomheder (finansieres af virksomhederne selv); 3. informere mediebranchen om relevante aktiviteter; 4. forestå analyse- og udviklingsarbejde, som kan understøtte instituttets øvrige opgaver.

2. *Betænkning om de elektroniske medier (2 bind)*
Betænkningen behandler ytrings- og informationsfriheden og public service begrebet som udgangspunkt for en offentlig politik om de elektroniske medier. Der redegøres for udbud og forbrug af tv og radio, for mediepolitikkens tekniske og juridiske baggrund, og for de økonomiske forhold for de danske elektroniske medier. På baggrund heraf gennemgås 11 mediepolitiske helhedsmodeller, som er fremlagt i forbindelse med Medieudvalgets arbejde med betænkningen. De fleste modeller er udarbejdet af

medlemmer af Medieudvalget og kan således betragtes som de pågældendes idealforslag til samlede løsninger på de elektroniske mediers område. De 11 helhedsmodeller danner grundlag for Medieudvalgets vurderinger og anbefalinger, der koncentrerer sig om tre modeller. 23 af udvalgets 28 voterende medlemmer anbefaler *Kombinationsmodellen,* der vil fastholde det nuværende system med DR som en rent licensfinansieret virksomhed og TV 2 som finansieret ved en blanding af licens og reklameindtægter. *Konkurrencemodellen*, som støttes af 4 medlemmer, vil ikke opretholde den eksisterende blandingsfinansieringen af TV 2; licensmidlerne skal derfor øremærkes alene til DR og TV 2-regioner, mens TV 2 Danmark finansieres og drives kommercielt. *Den liberale model, som* støttes af 1 medlem, vil fjerne den obligatoriske licensbetaling til DR og TV 2s regionalstationer.

3. ***Betænkning om børns og unges brug af massemedier***

Betænkningen behandler fire spørgsmål: 1. mediernes indhold og hvordan det i højere grad end i dag kan blive en ressource for børn og unge; 2. medierne som kommunikationsredskaber og vilkårene for at bruge dem som kanaler for egne ytringer; 3. behovet for at styrke og forbedre medieundervisningen, og 4. forholdet mellem kulturstærke og kultursvage børn og unge. Medieudvalget anbefaler (ét medlem har dog særudtalelse til én anbefaling) at styrke medieundervisningen som et obligatorisk element på alle niveauer af uddannelsessystemet og at skabe flere og bedre medieværksteder på uddannelsesstederne. Lærernes efteruddannelse på området bør styrkes, og der lægges op til at styrke dialogen om hjemmemiljøets betydning for børns og unges medievaner, herunder opøvelsen af læsefærdigheder. Endvidere anbefales det at udvikle flere og bedre medieværksteder i tilknytning til folkebiblioteker, og der foreslås initiativer vedrørende mediernes indhold og vedrørende tilgængeligheden af trykte medier.

4. *Betænkning om medierne i demokratiet*
Der henvises til indholdsfortegnelsen foran i denne betænkning.

II. Rapporter

Som grundlag for arbejdet med betænkningerne og som bidrag til den offentlige debat om mediespørgsmål har medieforskere og konsulenter - på udvalgets foranledning - udarbejdet en række rapporter, hvoraf følgende er offentliggjort:

1. Ole E. Andersen, *Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994.* Rapporten giver et statistisk grundlag til forståelse af den aktuelle medieudvikling i Danmark.

2. Kirsten Drotner, *Mediedannelse: Bro eller barriere? - om børns og unges brug af massemedier.* Rapporten argumenterer for betydningen af at bygge bro mellem den blandede mediekultur, som børn og unge lever i fritiden, og den kultur, der kendetegner uddannelsessystemet.

3. Stig Hjarvard, *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati.* Rapporten stiller sig kritisk til underholdningens rolle i den moderne journalistik og diskuterer alternative veje for fremtidens journalistik.

4. Stig Hjarvard, *Grænseløse medier - nye sociale fællesskaber.* Rapporten diskuterer begrebet globalisering og spørgsmål om kulturel afhængighed som følge af udenlandske mediers indflydelse. I den forbindelse behandles også etniske gruppers forbrug af nationale og internationale medier.

5. Christian Jantzen og Jørgen Stigel, *Reklamen i dansk landsdækkende tv.* Rapporten behandler reklamens indhold og rolle i programvirksomheden, og det undersøges, hvilke kriterier der bør ligge til grund for udformning af tv-reklamer.

6. Jens F. Jensen, *Multimedier og teknologiudvikling.* Rapporten diskuterer multimedie-begrebet, giver overblik over multimedieudviklingen og diskuterer teknologiske, kulturelle og politiske perspektiver på kort og langt sigt.

7. Klaus Bruhn Jensen, *Borgerlige ord - modtagernes perspektiv på nyhedsmedierne i den demokratiske proces.* Rapporten redegør for gængse holdninger til forholdet mellem medier og samfund; der peges på, hvordan mediepolitikken i højere grad end i dag kan tage udgangspunkt i brugernes vilkår.

8. Robert Neimanas, *Aviserne og den teknologiske udvikling.* Rapporten vurderer avisernes muligheder i lyset af multimedieudviklingen; spørgsmålet om den elektroniske avis står her helt centralt.

9. Ib Poulsen, *Public service radio.* Rapporten sætter fokus på radiovirksomheden i midten af 1990'ernes Danmark og diskuterer mulige udviklingsveje med udgangspunkt i Danmarks Radios redegørelse fra 1994, *Danmarks Radio 1995 - 2005.*

10. Karen Klitgaard Povlsen, *Organisering af hverdagsliv og livsstil - ugeblade, magasiner og fagblade.* Rapporten giver indsigt i en mangfoldighed af trykte medier og diskuterer deres betydning for modtagerne - f.eks. ungdomsblades rolle i dannelsen af unges identitet.

11. Kim Schrøder, *Danskerne og medierne - dagligdag og demokrati.* Rapporten diskuterer - med udgangspunkt i en række interviews - medieudviklingens betydning for samfundsdebatten og for den enkeltes hverdag.

12. Preben Sepstrup, *Udenlandsk tv - udenlandske tv-kanaler og tv-programmer i det danske medielandskab.* Rapporten undersøger udbud og forbrug af tv fra udlandet for at vurdere konsekvenserne for den danske mediesituation og de reguleringsmæssige perspektiver.

13. Preben Sepstrup, *Fagbladene i medielandskabet.* Rapporten analyserer fagbladsmediets rolle i det danske medielandskab; der argumenteres for, at man ikke længere seriøst kan drive nogen form for mediepolitik ud fra de traditionelle afgrænsninger af de trykte medier, det være sig enkeltmedier eller grupper af medier.

14. Henrik Søndergaard, *Public service i dansk fjernsyn - begreber, status og scenarier.* Rapporten diskuterer udviklingen af public service-begrebet i Danmark, hvordan det er omsat i praktisk medievirksomhed, og hvilke holdninger der står på spil i udviklingen af de danske public service-virksomheder, DR og TV 2.