



2015-52

Afslag på distributionstilskud til forenings blad – fortolkning af hjemmelsgrundlaget

En forening klagede til ombudsmanden over, at Fordelingsudvalget for Blad-puljen havde givet afslag på tilskud til foreningens blad, med henvisning til at foreningen drev et professionelt forlag. Foreningen henviste bl.a. til, at det efter bekendtgørelsen om distributionstilskud yderligere var en betingelse for at nægte foreningen tilskud, at bladet blev udgivet med et kommercielt formål.

Ombudsmanden mente ikke, at bekendtgørelsens ordlyd i sig selv gav et fuldstændig klart svar på, hvad der skulle til for at meddele afslag på distributions-tilskud.

På grundlag af forarbejderne nåede ombudsmanden imidlertid frem til, at lovgivers hensigt havde været at afskære publikationer, der udgives med et kommercielt formål, fra tilskud. Bestemmelsen måtte derfor fortolkes sådan, at der kun kunne gives afslag, hvis der både var tale om et professionelt forlag/en professionel udgiver, og den konkrete publikation blev udgivet med et kommercielt formål.

Ombudsmanden var også uenig i fordelingsudvalgets forståelse af udtrykket "kommercielt formål": Udvalget mente, at alene det, at en publikation blev handlet, var nok til, at formålet med den kunne siges at være kommercielt. Ombudsmanden konstaterede, at udvalgets forståelse afveg markant fra den sædvanlige sproglige forståelse, nemlig at et "kommercielt formål" er et formål om økonomisk fortjeneste. Da forarbejderne ikke gav grundlag for en anden forståelse, mente ombudsmanden, at udtrykket måtte forstås i overensstemmelse med sædvanlig sproglig forståelse, dvs. at formålet med udgivelsen skulle være økonomisk fortjeneste.

Ombudsmanden henstillede til fordelingsudvalget at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden pegede til brug for udvalgets overvejelser bl.a. på, at foreningen efter det oplyste var en nonprofitorganisation, der havde et pædagogisk formål, og at bladets redaktion og øvrige bidragydere var ulønnede.

(Sag nr. 13/02937)

23. oktober 2015

Forvaltningsret
12.2 – 2.7Almindelige emner
1.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om, hvorvidt foreningen A havde ret til at modtage distributionstilskud for 2013 til foreningens blad B efter reglerne i den dagældende bekendtgørelse nr. 636 af 24. juni 2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer.

Nærmere bestemt drejer sagen sig om fortolkningen af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., hvorefter der ikke ydes tilskud til udgiveren af en publikation, der falder inden for kategorien "ugeblade og magasiner, dvs. publikationer af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål".

Fordelingsudvalget for Bladpuljen, som administrerer tilskudsordningen, traf den 30. november 2012 afgørelse om at meddele foreningen afslag på foreningens ansøgning om tilskud for 2013. Ved afgørelse af 12. februar 2013 fastholdt fordelingsudvalget den trufne afgørelse.

Under pkt. 2 gennemgår jeg retsgrundlaget for fordelingsudvalgets afgørelse, og under pkt. 3 tager jeg stilling til selve afgørelsen, herunder udvalgets fortolkning af den nævnte bestemmelse i bekendtgørelsen om distributionstilskud. Under pkt. 4 knytter jeg nogle generelle bemærkninger til den gældende bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1099 af 9. september 2013 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter), som trådte i kraft den 15. september 2013.

2. Retsgrundlaget

Fordelingsudvalgets afgørelse er truffet på grundlag af bekendtgørelse nr. 636 af 24. juni 2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer. De relevante bestemmelser lyder således:

"§ 1. Der ydes tilskud til distribution i Danmark samt fra Danmark til Færøerne og Grønland til udgivere af periodiske blade og tidsskrifter, forud-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sat publikationen udkommer med mindst to numre pr. kalenderår og fortrinsvis udgøres af information om:

...

3) *Undervisning* og skoleforhold, herunder enkelte fag.

...

Stk. 2. Uanset bestemmelsen i stk. 1 ydes ikke tilskud til udgiveren af en publikation, der falder inden for en af følgende kategorier:

...

2) *Ugeblade og magasiner*, dvs. publikationer af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål. (...)

...

§ 5.

...

Stk. 5. Tilskuddet beregnes alene i forhold til den del af oplaget, der i trykt form distribueres i abonnement, jf. § 8, stk. 4, eller til betalende medlemmer af foreninger eller dermed ligestillede.”

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i lov nr. 1214 af 27. december 2003 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter, som senest ændret ved lov nr. 1604 af 26. december 2013.

Lovens § 1 lyder således:

”§ 1. Der oprettes en pulje til fordeling efter ansøgning som tilskud til distribution i Danmark af visse periodiske blade og tidsskrifter af almennyttig eller humanitær karakter eller inden for områderne kultur, undervisning, idræt, miljø og religion. Kulturministeren yder tilskud inden for det beløb, der afsættes på den årlige finanslov. Tilskuddet ydes til udgiveren af den pågældende publikation.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om grundlaget for fordeling af tilskud og kan herunder fastsætte, at tilskud fordeles af et udvalg, der nedsættes af ministeren, og at udvalget træffer den endelige administrative afgørelse.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forarbejderne til loven er der bl.a. anført følgende (lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003, Folketingstidende 2003-04):

”Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er med udgangspunkt i finansloven for 2004 at bemyndige kulturministeren til at give distributionstilskud til udgivere af visse periodiske blade og tidsskrifter via en ny pulje under Kulturministeriet.

Regeringen finder det ønskeligt at tilvejebringe en ordning, der inden for visse områder kan støtte udgivere af blade og tidsskrifter, som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet.

...

2. Hovedpunkter i tilskudsordningen

2.1. Kriterier for fordeling

Afgrænsningen af hvilke publikationer, der falder inden for den nye puljes formål, vil kunne tage udgangspunkt i en henholdsvis positiv og negativ afgrænsning, jf. nedenfor. Der vil være tale om en skønsmæssig afgørelse, og ved afvejning vil den negative afgrænsning blive tillagt størst vægt.

Følgende kriterier forventes at ville blive lagt til grund for fordelingen:

Positive kriterier

Blade og tidsskrifter der emnemæssigt ligger inden for en af følgende kategorier:

...

- Undervisning – information om undervisnings- og skoleforhold, herunder enkelte fag.

...

Negative kriterier

Blade og tidsskrifter inden for nedenstående kategorier:

...

- *Ugeblade og magasiner* – blade/tidsskrifter af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål.

...

Inden for de positive kriterier vil kun publikationer i trykt form som udgangspunkt være omfattet af puljen. Tilskuddet gives udelukkende til den del af oplaget, som distribueres i abonnement eller til betalende medlemmer af foreninger og lignende. Den nærmere afgrænsning af tilskudsområdet vil kunne ske under hensyntagen til forhold som fx udgivelseshyppighed, fysisk format og distributionsmåde.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

...

Til stk. 2

Det foreslås, at kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om grundlaget for tilskudsordningen. Det må anses for hensigtsmæssigt, at der administrativt kan foretages justeringer af ordningen i lyset af de indhøstede erfaringer.

For så vidt angår den bekendtgørelse, som agtes udstedt ved lovens ikrafttrædelse, henvises til de almindelige bemærkninger.”

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget stillede Folketingets Kulturudvalg bl.a. følgende spørgsmål til kulturministeren (lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003, bilag 25):

”Spørgsmål nr. 5

’Ministeren bedes redegøre for, hvorfor det ved fordeling af puljens midler vil være den negative afgrænsning, der tillægges størst vægt?’

Svar:

Som jeg tidligere har fremført, har regeringen ønsket en afgrænsning af den kreds af blade, som kan få tilskud, til blade, der på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet. Det er derfor fundet administrativt hensigtsmæssigt, at i de tilfælde, hvor et givent blad både kan indplaceres under de positive og negative kriterier, må de negative kriterier tillægges størst vægt.

Spørgsmål nr. 6

’I de negative kriterier indgår blade/tidsskrifter af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål og ministe-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ren bedes derfor konkretisere hvad professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål betyder?

Svar:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget har regeringen ønsket at tilvejebringe en ordning, der inden for visse områder kan støtte udgivere af blade og tidsskrifter, som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet. Derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at kunne udskille blade, som udgives af kommercielle udgivere med et kommercielt sigte, da de ikke opfylder lovforslagets formål.

Med professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål tænkes på virksomheder, hvis forretningsformål er udgivelse af trykt materiale.”

Under afslutningen af førstebehandlingen af lovforslaget opsummerede kulturministeren endvidere forslaget indhold og formål med bl.a. følgende bemærkning (Folketingstidende 2003-04, Forhandlinger, s. 2284 ff. (se s. 2309):

”Det er også vores tanke, at egentlig kommercielle blade ikke kan opnå tilskud, (...)”

3. Fordelingsudvalget for Bladpuljens afgørelse af 30. november 2012 (som fastholdt ved afgørelse af 12. februar 2013)

3.1. Indholdet af fordelingsudvalgets afgørelse

Fordelingsudvalget for Bladpuljen lagde ved afgørelsen af 30. november 2012 (som fastholdt ved afgørelse af 12. februar 2013) på baggrund af oplysninger fra foreningen A's hjemmeside til grund, at foreningens primære virksomhed er udgivelse af bøger, tidsskrifter mv., og vurderede på den baggrund, at foreningen ”er at sidestille med et forlag og således i lovgivningens forstand en professionel udgiver”. På dette grundlag meddelte udvalget med henvisning til bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., afslag på foreningens ansøgning om distributionstilskud.

Udvalget bemærkede i øvrigt, at det er uden betydning for vurderingen, om forlaget drives efter almindelige forretningsmæssige principper eller på ideelt grundlag, om forretningen giver underskud, eller om der gøres brug af frivillig arbejdskraft mv.

I afgørelsen af 12. februar 2013 konstaterede udvalget desuden, at foreningen måtte anses for at have et kommercielt formål, alene af den grund at foreningen udgiver bøger og tidsskrifter mv., som handles.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I udtalelsen af 14. maj 2014 til mig har udvalget uddybet de nævnte bemærkninger nærmere, bl.a. i relation til udvalgets forståelse af udtrykket "kommercielt formål". Udvalget har anført, at det er uden betydning, om der med udgivelsen konkret tilsigtes en fortjeneste, ligesom det ikke er afgørende, om aktiviteten giver over- eller underskud.

Udvalget har i udtalelsen endvidere bemærket, at udvalget finder, at foreningen med udgivelsen af bladet B "tilstræber et kommercielt formål".

Af udtalelsen fremgår desuden, at udvalget fortolker bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., således, at "professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål" er alternativer. Det indebærer, at hvis en ansøger er omfattet af ét af disse kriterier – altså enten er et "professionelt forlag" eller en "udgiver med et kommercielt formål" – fører det til, at der skal meddeles afslag på en ansøgning om distributionstilskud.

Efter udvalgets opfattelse underbygges denne fortolkning af bestemmelsen af den daværende kulturministers svar under folketingsbehandlingen på spørgsmålet om, hvorfor det ved fordeling af puljens midler ville være den negative afgrænsning, der skulle tillægges størst vægt (lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003, bilag 25, spørgsmål nr. 5, citeret under pkt. 2 ovenfor). I sit svar på spørgsmålet anførte ministeren, at det – i de tilfælde, hvor et givent blad både kan indplaceres under de positive og negative kriterier – var fundet administrativt hensigtsmæssigt, at de negative kriterier blev tillagt størst vægt.

Udvalget anfører – i tråd med den ovenfor anførte retsopfattelse – at udvalget har været afskåret fra at bevilge foreningen A tilskud, allerede fordi foreningen må anses for et professionelt forlag.

3.2. Foreningens klage

Til støtte for sin klage til mig har foreningen især gjort gældende, at bladet B ikke udgives med et kommercielt sigte, og at der derfor ikke er grundlag for at nægte bladet støtte. Foreningen har i den forbindelse henvist til, at foreningen er "en nonprofitorganisation, hvis formål er '(...) at fremme kendskabet til opdragelses- og skoletanker i ind- og udland og sætte disse til debat".

Foreningen har også peget på, at det taler imod udvalgets fortolkning af kriterierne for tilskud – hvorefter bl.a. løssalg af en publikation skulle være bevis på, at formålet med udgivelsen er kommercielt – at der i det ansøgnings-skema, der benyttes ved ansøgning om distributionstilskud, ikke bedes om oplysninger om et eventuelt løssalg af den publikation, der ønskes støtte til.

Mere overordnet har foreningen henvist til, at hverken lovgivningen, foreningen eller foreningens blad har ændret sig, siden foreningen modtog distributi-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

onstilskud, og at afslaget dermed skyldes en ændret og – efter foreningens opfattelse – forkert fortolkning af betingelserne for at opnå tilskud.

3.3. Min vurdering

a. Jeg skal indledningsvis bemærke, at jeg har forståelse for de vanskeligheder, der kan være forbundet med at administrere det foreliggende regelgrundlag, herunder særligt den centrale bestemmelse i den dagældende bekendtgørelses § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt. Hverken selve bestemmelsen eller lovforslagsbemærkningerne til bemyndigelsesloven synes således at give entydige svar på de spørgsmål, som Fordelingsudvalget for Bladpuljen i den foreliggende sag har været stillet over for.

Jeg er endvidere enig med udvalget i, at udvalgets opgave er at træffe afgørelser på grundlag af de regler, der nu engang er gældende – ikke at udstede disse regler. Således er det bl.a. udvalgets opgave – ved hjælp af sædvanlige fortolkningsfaktorer – at nå frem til, hvorledes reglerne bør forstås.

Efter min gennemgang af sagen – herunder de udtalelser, som jeg har modtaget fra Fordelingsudvalget for Bladpuljen og Kulturministeriet – finder jeg imidlertid, at jeg har grundlag for at nå til en fortolkning af retsgrundlaget, som er bedre i overensstemmelse med, hvad der må antages at være lovgivningsmagtens intention, end den fortolkning, som udvalget har anlagt. Jeg henviser til pkt. d og e nedenfor.

b. Jeg bemærker, at foreningen A i perioden 2003-09 fik tilskud til foreningens blad på baggrund af reglerne i bekendtgørelsen, men i efterfølgende ansøgningsrunder har fået afslag, med henvisning til at foreningens primære virksomhed er udgivelse af bøger og tidsskrifter, og at foreningen derfor anses for en professionel udgiver.

Som sagen foreligger oplyst for mig, må jeg gå ud fra, at den ændrede vurdering ikke skyldes en ændring af udvalgets praksis, men et ændret oplysningsgrundlag, jf. herved udvalgets afgørelse af 9. december 2010. Her fremgår det, at den ændrede vurdering skyldtes, at udvalget var "blevet opmærksom på", at foreningens primære virksomhed er at udgive publikationer og bøger.

Dette lægger jeg derfor til grund i det følgende.

Endvidere lægger jeg til grund, at foreningens blad fortsat opfylder betingelserne i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, og at bladet dermed i udgangspunktet er omfattet af kredsen af tilskudsberettigede publikationer.

Jeg henviser i den forbindelse til, at det af et tidligere meddelt tilsagn om tilskud fremgår, at "[h]ovedindholdet i bladet falder inden for den tilskudsberettigede kategori Undervisning og skoleforhold og opfylder lovgivningens øvrige

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

betingelser for at opnå tilskud" (fordelingsudvalgets afgørelse af 9. december 2008). Desuden henviser jeg til foreningens oplysning om, at hverken foreningen eller (indholdet af) foreningens blad er ændret, siden foreningen modtog tilskud efter bekendtgørelsen.

Endelig lægger jeg ligesom fordelingsudvalget til grund, at foreningen A driver et (professionelt) forlag, idet foreningen selv har erklæret sig enig i denne oplysning.

c. Det følger af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., at der – uanset at en publikation er omfattet af bestemmelsens stk. 1 – ikke ydes tilskud til udgiveren af en publikation, der falder inden for kategorien "*Ugeblade og magasiner*", dvs. publikationer af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål".

Bestemmelsen har karakter af en egentlig afskæringsregel, idet tilskud er udelukket, hvis en publikation falder inden for den nævnte kategori.

Spørgsmålet er, hvilke publikationer der nærmere kan anses for omfattet af bestemmelsen.

d. For det første er spørgsmålet, om bestemmelsen – som Fordelingsudvalget for Bladpuljen efter det oplyste mener – skal læses sådan, at den afskærer alle publikationer udgivet af "professionelle forlag", henholdsvis "udgivere med et kommercielt formål", fra at få tilskud.

Konsekvensen af dette synspunkt er, at det forhold, at ansøgeren er et "professionelt forlag", i sig selv indebærer afslag på støtte – dvs. uanset om udgivelsen herudover sker med et "kommercielt formål". Omvendt vil også det forhold, at udgivelsen sker med et "kommercielt formål", i sig selv indebære afslag – dvs. uanset om udgiveren er et "professionelt forlag".

En alternativ forståelse af bestemmelsen er, at ordene "kommercielt formål" lægger sig til "publikationer af enhver art". I denne forståelse sigter ordene "professionelle forlag/udgivere" blot til, at udgivelsen forudsættes at ske af et professionelt forlag eller anden form for professionel udgiver.

Konsekvensen af den nævnte alternative forståelse vil i den foreliggende sag være, at der ikke kan gives afslag alene med den begrundelse, at foreningen A – hvad der er ubestridt – må anses for et professionelt forlag. Det vil således yderligere være en betingelse for afslag, at den publikation, som der søges om tilskud til, udgives med et kommercielt formål.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Uklarheden i selve bestemmelsen synes især at hænge sammen med skråstregen mellem "forlag" og "udgivere", sammenholdt med bestemmelsens ordstilling i øvrigt.

Jeg skal om denne problemstilling nærmere bemærke følgende:

Bestemmelsen må fortolkes i lyset af forarbejderne til bemyndigelsesloven, dvs. bemærkningerne til lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003 og eventuelle andre forarbejder.

Jeg henviser i den forbindelse til, at det af lovforslagsbemærkningerne fremgår, at hensigten med ordningen er at "støtte udgivere af blade og tidsskrifter, som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet".

I svaret på det under pkt. 2 citerede spørgsmål fra Kulturudvalget (lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003, bilag 25, spørgsmål nr. 6) bemærkede kulturministeren i sammenhæng hermed, at ministeren – på baggrund af den anførte hensigt med ordningen – havde fundet det "hensigtsmæssigt at kunne udskille blade, som udgives af kommercielle udgivere med et kommercielt sigte, da de ikke opfylder lovforslagets formål".

Under førstebehandlingen af lovforslaget udtalte kulturministeren desuden bl.a. følgende om indholdet af ordningen (Folketingstidende 2003-04, Forhandlinger, s. 2284 ff., se s. 2309):

"Det er også vores tanke, at egentlig kommercielle blade ikke kan opnå tilskud, (...)"

På baggrund af de ovennævnte forarbejder kan der efter min opfattelse næppe være tvivl om, at lovgivningsmagtens grundlæggende hensigt på dette punkt har været at afskære publikationer, der udgives med et kommercielt formål, fra tilskud. Jeg bemærker herved også, at bestemmelsen er en direkte udmøntning af bemærkningerne til forslaget til bemyndigelsesloven (de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1, jf. pkt. 2 ovenfor).

Derimod synes der ikke i forarbejderne at være holdepunkter for, at lovgivningsmagten skulle have tillagt det særskilt betydning, om den, der udgiver den pågældende publikation, har karakter af et (professionelt) forlag eller af en anden form for (professionel) udgiver.

Set i dette lys må bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., efter min opfattelse naturligt læses således, at det afgørende er, om den publikation, der ansøges om distributionstilskud til, udgives med et kommercielt formål – altså at "kommercielt formål" lægger sig til "publikationer af enhver art". Se i den

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

forbindelse pkt. e nedenfor om det nærmere indhold af udtrykket "kommercielt formål".

Skråstregen mellem "forlag" og "udgivere" må herefter forstås således, at den blot markerer, at ikke kun udgivere, der må anses for forlag, men også andre udgivere, er omfattet af bestemmelsens målgruppe (under forudsætning af, at den konkrete udgivelse sker med et kommercielt formål).

En sådan læsning af bestemmelsen synes endvidere at have støtte i bemærkningerne til forslaget til bemyndigelsesloven. Jeg henviser til de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1, hvor det "negative kriterium", som efterfølgende er udmøntet i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., er beskrevet således: "*Ugeblade og magasiner* – blade/tidsskrifter af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål".

Brugen af skråstreg mellem "blade" og "tidsskrifter" må nødvendigvis forstås sådan, at både udgivelser, der har karakter af "blade", og udgivelser, der har karakter af "tidsskrifter", er omfattet af bestemmelsen. Dette taler efter min opfattelse for, at brugen af skråstreg mellem "forlag" og "udgivere" må forstås på samme måde, idet det alt andet lige er naturligt at gå ud fra, at skråstregen de to steder i samme sætning har samme sproglige funktion.

Konsekvensen af det anførte er, at udvalget efter min opfattelse ikke kunne meddele foreningen A afslag på distributionstilskud til foreningens blad alene med den begrundelse, at der er tale om et professionelt forlag. Det er yderligere en betingelse, at den pågældende publikation udgives med et kommercielt formål.

e. Spørgsmålet er derfor, hvad der nærmere ligger i udtrykket "kommercielt formål".

Fordelingsudvalget for Bladpuljen har i afgørelsen af 12. februar 2013 lagt til grund, at foreningen A efter udvalgets praksis må anses for at have et kommercielt formål.

Udvalget har begrundet sin opfattelse med, at foreningens udgivelser "handles". Jeg har forstået udvalget sådan, at den blotte omstændighed, at foreningen udgiver og sælger publikationer – uanset om formålet er at opnå en økonomisk fortjeneste, og uanset om aktiviteten giver over- eller underskud – gør, at foreningens formål betragtes som kommercielt. Det forhold, at der benyttes frivillig (ulønnet) arbejdskraft, er, som jeg forstår udvalget, efter udvalgets opfattelse ligeledes uden betydning.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det afgørende er efter min opfattelse ikke, om *udgiveren* af en publikation anses for at have et kommercielt formål, men – som anført under pkt. d – om *den konkrete publikation*, der søges om tilskud til, anses for at have det.

Jeg må forstå udvalget således, at det er udvalgets opfattelse, at både selve foreningen A og bladet B må anses for at forfølge et kommercielt formål, jf. udvalgets udtalelse af 14. maj 2014, herunder fordi publikationen handles.

Udvalgets forståelse af udtrykket "kommercielt formål" er efter min opfattelse ikke sammenfaldende med almindelig sproglig forståelse.

Jeg henviser til, at ordet "kommerciel" i sin mest almindeligt brugte betydning anvendes om noget, der "drives eller fremstilles erhvervsmæssigt med det formål at tjene penge". Se dertil bl.a. Den Danske Ordbog (som er tilgængelig på www.ordnet.dk). Jeg kan også henviser til Gyldendals leksikon Den Store Danske (www.denstoredanske.dk), hvor det som eksempel nævnes, at begrebet anvendes om "film, musik mv., som udelukkende er lavet for fortjenestens skyld".

At en publikation udgives med et "kommercielt formål", må således i almindelighed forstås sådan, at det væsentligste – primære – formål med udgivelsen er at tjene penge.

Udvalget har imidlertid i sin fortolkning af udtrykket lagt til grund, at der foreligger et kommercielt formål, blot publikationen handles.

Jeg mener ikke, at forarbejderne til bemyndigelsesloven giver støtte for en forståelse, der afviger så markant fra den sædvanlige sproglige forståelse, som udvalgets forståelse gør.

Jeg henviser i den forbindelse igen til svaret på det under pkt. 2 citerede spørgsmål fra Kulturudvalget (lovforslag nr. L 85 af 14. november 2003, bilag 25, spørgsmål nr. 6). Som anført bemærkede kulturministeren i svaret, at ministeren havde fundet det "hensigtsmæssigt at kunne udskille blade, som udgives af *kommercielle udgivere med et kommercielt sigte*, da de ikke opfylder lovforslagets formål", og desuden, at der med "professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål" tænkes på "virksomheder, hvis *forretningsformål* er udgivelse af trykt materiale"[mine fremhævninger].

I tilknytning hertil bemærker jeg i øvrigt, at Kulturministeriet over for mig har anført, at udtrykket "kommercielt formål" efter ministeriets opfattelse må forstås således, at formålet er økonomisk fortjeneste, jf. ministeriets udtalelser af 16. september 2014 og 30. januar 2015.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Sammenfattende er det herefter min opfattelse, at udtrykket "kommercielt formål" må forstås i overensstemmelse med sædvanlig sproglig forståelse, og at bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., derfor skal fortolkes således, at den kun afskærer tilskud til publikationer, der udgives med det primære formål at opnå økonomisk fortjeneste.

3.4. Konklusion

Samlet set er det min opfattelse, at Fordelingsudvalget for Bladpuljen ikke var berettiget til med den anførte begrundelse at meddele foreningen A afslag på ansøgningen om distributionstilskud for 2013 til foreningens blad.

Jeg har derfor henstillet til udvalget at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført under pkt. 3.3 – træffe en ny afgørelse over for foreningen A om tildeling af distributionstilskud for 2013 til foreningens blad.

Til brug for udvalgets overvejelser om, hvorvidt foreningen A's blad kan siges at udgives med et kommercielt formål, har jeg i den forbindelse peget på, at foreningen efter det oplyste er en nonprofitorganisation, der har som formål "at fremme kendskabet til opdragelses- og skoletanker i ind- og udland og sætte disse til debat", at bladets redaktion og øvrige bidragydere efter det oplyste gennem hele bladets levetid har været ulønnede, og at en eventuel formue ved foreningens opløsning efter det oplyste skal anvendes "i overensstemmelse med foreningens formål efter godkendelse af Undervisningsministeriet".

Jeg henviser til §§ 2 og 16 i "Vedtægter for A" og til oplysninger på foreningens hjemmeside (...).

Jeg har bedt Fordelingsudvalget for Bladpuljen om at underrette mig om sin nye afgørelse.

4. Afsluttende bemærkninger

Den dagældende bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 636 af 24. juni 2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer) er med virkning fra 15. september 2013 blevet erstattet af bekendtgørelse nr. 1099 af 9. september 2013 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter. I den gældende bekendtgørelse er skråstregen mellem "forlag" og "udgivere" i § 1, stk. 2, nr. 2, 1. pkt., ændret til et "eller".

Kulturministeriet har under sagens behandling oplyst over for mig, at den foretagne ændring af bestemmelsen ikke er korrekt. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at "fortolkningen var i overensstemmelse med udvalgets davæ-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

rende praksis, men (...) ikke i overensstemmelse med ministeriets seneste fortolkning på baggrund af lovens forarbejder”.

Jeg har noteret mig ministeriets oplysning om, at ministeriet på den anførte baggrund vil overveje, om der er behov for en præcisering af regelgrundlaget.

Jeg har skrevet til ministeriet, at jeg går ud fra, at ministeriet vil inddrage det, som jeg har anført under pkt. 3.3 ovenfor, i grundlaget for ministeriets overvejelser.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om resultatet af ministeriets overvejelser.

Ved brev af 15. januar 2016 orienterede Fordelingsudvalget for Bladpuljen mig om, at sagen havde været behandlet på ny. Udvalget skrev således:

”I forlængelse af Folketingets Ombudsmands udtalelse af 23. oktober 2015 kan Fordelingsudvalget for Bladpuljen oplyse, at udvalget har taget udtalelsen til efterretning og fremover vil indrette sin praksis i overensstemmelse med det anførte i udtalelsen.

I forhold til den konkrete sag med foreningen A kan udvalget oplyse, at sagen har været genoptaget til fornyet behandling, og udvalget herefter har fundet, at foreningen er berettiget til distributionsstøtte for 2013 til foreningens blad.

Udvalget har tillige genoptaget en række relaterede sager, som enten allerede er blevet behandlet med et ændret resultat til følge eller er ved at blive undersøgt nærmere og vil blive afgjort på udvalgets møde i marts 2016.”

Jeg meddelte ved brev af 20. januar 2015 Fordelingsudvalget for Bladpuljen, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Ved brev af 7. marts 2016 orienterede kulturministeren mig om resultatet af Kulturministeriets overvejelser om behovet for en præcisering af regelgrundlaget. Af brevet fremgik følgende:

”Det er Kulturministeriets opfattelse, at der er behov for en præcisering af regelgrundlaget, så det tydeliggøres, at det er et afgørende kriterium for ikke at kunne modtage støtte, at publikationen har et kommercielt formål,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hvorimod det ikke har selvstændig betydning, om publikationen udgives af et professionelt forlag. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der er behov for at præcisere definitionen på 'kommercielt formål'. Jeg vil på den baggrund ændre bekendtgørelsen ved førstkommande lejlighed.

Bladpuljen er en del af den politiske aftale af 18. januar 2013 om mediestøtteordningen. Det er regeringens hensigt i dette forår at gennemføre en vurdering af, om der er behov for at justere mediestøtteordningen i lyset af erfaringerne med administrationen af ordningen. Det er hensigten, at evt. ændringer af ordningen skal have virkning fra 1. januar 2017. Selvom bladpuljen har et selvstændigt lovgrundlag i forhold til mediestøtteordningen, kan det ikke udelukkes, at puljen bliver en del af de kommende politiske forhandlinger om mediestøtteordningen.

Jeg vil på den baggrund afvente resultatet af de politiske forhandlinger om mediestøtteordningen, inden jeg gennemfører en justering af distributionsbekendtgørelsen.”

Den 15. marts 2016 meddelte jeg Kulturministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen, idet jeg dog bad om at blive underrettet, når bekendtgørelsen var ændret.

Sagsfremstilling

I perioden 2003-2009 modtog foreningen A distributionstilskud til foreningens blad B.

Ved afgørelse af 9. december 2010 fik foreningen af Fordelingsudvalget for Bladpuljen imidlertid afslag på tilskud for 2011. Udvalget henviste til, at udvalget ved fornyet vurdering af sagen havde fundet, at bladets udgiver var en professionel udgiver og derfor ikke tilskudsberettiget, jf. § 1, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 636 af 24. juni 2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer.

Som begrundelse for denne vurdering henviste udvalget til, at udvalget var blevet opmærksomt på, at foreningens primære virksomhed var at udgive tidsskriftet B, som blev solgt i abonnement, og en række bøger. Foreningen var dermed at sidestille med et forlag og således "i lovgivningens forstand en professionel udgiver".

I forbindelse med et tidligere meddelt tilsagn om tilskud efter bekendtgørelsen havde udvalget lagt vægt på, at hovedindholdet i foreningen A's blad faldt inden for den tilskudsberettigede kategori "Undervisning og skoleforhold", ligesom man (dengang) fandt, at lovgivningens øvrige betingelser for at opnå tilskud var opfyldt (fordelingsudvalgets afgørelse af 9. december 2008).

Fordelingsudvalget for Bladpuljen fastholdt i et brev af 17. februar 2011 afgørelsen af 9. december 2010, idet udvalget bl.a. uddybede begrundelsen således:

"Det kan oplyses at 'professionelle forlag' i bekendtgørelsens forstand betyder, at udgivers primære virksomhed består i at udgive en eller flere publikationer. Ved 'kommercielt formål' forstås, at publikationen bliver handlet. Da der kun blev afholdt to debatarrangementer i 2010, er det fortsat udvalgets vurdering at udgivelse af publikationen B samt en række bøger er udgivers primære virksomhed, og at disse publikationer bliver handlet.

Det kan desuden oplyses, at det ikke har betydning om forlaget drives efter almindelige forretningsmæssige principper eller på ideel basis, ej heller om forretningen er underskudsgivende, benytter frivillig arbejdskraft eller lignende."

Foreningen A søgte ved ansøgningsskema af 27. september 2012 om distributionstilskud for 2013. I ansøgningsskemaets pkt. 5 om bladets formål havde foreningen afkrydset rubrikken "Andet". De øvrige muligheder var "Salg med

BILAG – SAGSFREMSTILLING

kommerciel indtjening for øje” og ”Markedsføring af virksomheder, produkter eller ydelser med kommercielle interesser for øje”.

Foreningen gjorde i et følgebrev dateret 25. september 2012 desuden gældende, at det tidligere afslag hvilede på en fejlagtig opfattelse af bekendtgørelsen, idet der rettelig var tale om to betingelser, som skulle være opfyldt, for at der kunne gives afslag på tilskud. Således skulle der både være tale om ”professionelle forlag” og ”udgivere med et kommercielt formål”.

Foreningen var uenig i udvalgets fortolkning af begrebet ”kommercielt formål”, idet begrebet efter foreningens opfattelse efter almindelig sprogbrug måtte forstås som ”handel, som udelukkende er lavet for fortjenestens skyld”. Foreningen bad om, at det ved behandlingen af ansøgningen blev lagt til grund, at tidsskriftet B ikke blev udgivet med et kommercielt formål, herunder fordi foreningens eventuelle formue ved opløsning skulle anvendes i overensstemmelse med foreningens formål efter godkendelse af Undervisningsministeriet.

Fordelingsudvalget meddelte ved afgørelse af 30. november 2012 afslag på ansøgningen med henvisning til de samme grunde, som blev givet i forbindelse med afslaget på distributionstilskud for 2011.

Som svar på foreningens klage af 6. januar 2013 fasholdt fordelingsudvalget ved brev af 12. februar 2013 den trufne afgørelse. Udvalget uddybede samtidig begrundelsen således:

”Som det fremgår af § 1, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelsen, og som er nævnt i afgørelsen af 30. november 2012, kan der ikke ydes tilskud til udgivere af publikationer, der falder inden for kategorien ugeblade og magasiner dvs. publikationer af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med kommercielt formål. Det fremgår – som det også nævnes i afgørelsen af 30. november 2012 – af foreningens hjemmeside, at foreningens primære virksomhed er udgivelse af bøger, tidsskrifter mv. Foreningen er derfor at sidestille med et forlag og er således i denne lovgivnings forstand en professionel udgiver. Dette gælder uanset, om forlaget drives efter almindelige forretningsmæssige principper eller på ideelt grundlag, eller om forretningen er underskudsgivende, benytter frivillig arbejdskraft eller lignende.

Desuden må forlaget og dermed foreningen A betragtes at have et kommercielt formål, som i denne forstand forstås således, at publikationerne handles, hvilket en udgivelse af bøger, tidsskrifter m.v. må siges at have til hensigt.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det skal hertil bemærkes, at Kulturministeriet i 2005 i en evaluering af tilskudsordningen vurderede, hvorvidt anvendelsen af bekendtgørelsen i praksis kunne give anledning til ændringer for at opfylde hensigten med ordningen. Denne evaluering gav imidlertid ikke anledning til at ændre bekendtgørelsen og dermed heller ikke § 1, stk. 2, nr. 2, i forhold til den praksis, som udvalget havde udviklet. Dette gjaldt således også udvalgets forståelse af såvel 'professionelt forlag' og 'kommercielt formål', hvor det for sidstnævnte skal tilføjes, at der ikke tages stilling til, hvorvidt salget medfører over- eller underskud.

Det skal endvidere hertil bemærkes, at udvalget selvsagt og af forvaltningsretlige årsager skal fortolke lovgivningen ens for alle ansøgere og derfor må anvende klare og selvsamme afgrænsninger i alle fortolkninger af lovgivningen i forhold til de modtagne ansøgninger.

Udvalget skal endvidere bemærke, at det fremgår af § 5, stk. 5, at tilskud beregnes alene i forhold til den del af oplaget, der i trykt form distribueres i abonnement, jf. § 8, stk. 4, eller til betalende medlemmer af foreningen eller dermed ligestillede. Videre fremgår det af § 8, stk. 4, at der med abonnement forstås en aktiv bestilling fra modtager af flere på hinanden følgende numre af et givent blad – uanset pris, og således også selvom det er gratis. Det gælder således, at publikationer, der sælges i abonnement og/eller løssalg til ikke-medlemmer, ikke er tilskudsberettiget, jf. § 1, stk. 2, nr. 2 i bekendtgørelsen.

Udvalget skal endelig bemærke, at udvalget har noteret sig, at formuleringen i ansøgningseskemaet eventuelt kan give anledning til tvivl i forståelse af 'kommercielt formål', hvorfor udvalget vil foranledige, at der bliver set nærmere på denne formulering.”

Den 2. juli 2013 modtog jeg en klage fra foreningen. Foreningen henviste i klagen til, at afslagene for 2010 og 2012 var givet på trods af, at hverken lovgivningen, foreningen eller foreningens blad var ændret. Afslaget beroede således alene på en ændret fortolkning af betingelserne for at opnå tilskud.

Foreningen medgav i klagen, at foreningen i bekendtgørelsens forstand måtte anses for at være et professionelt forlag, men fandt derimod ikke, at betingelsen om, at udgivelsen skete med et kommercielt sigte, var opfyldt. Foreningen henviste herved til, at foreningen var en nonprofitorganisation, hvis formål var ”at fremme kendskabet til opdragelses- og skoletanker i ind- og udland og sætte disse til debat”.

Ved brev af 23. december 2013 bad jeg Fordelingsudvalget for Bladpuljen om en udtalelse om sagen, idet jeg gjorde opmærksom på, at min undersøgelse

BILAG – SAGSFREMSTILLING

kun omfattede udvalgets afgørelser om tilskud for 2013. Jeg skrev bl.a. således til udvalget:

"Jeg beder om, at udvalget i udtalelsen redegør nærmere for forståelsen af § 1, stk. 2, nr. 2, i den dagældende bekendtgørelse nr. 636 af 24. juni 2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer. Jeg beder navnlig udvalget om at redegøre for, om bestemmelsen efter udvalgets opfattelse skal forstås således (jf. særligt ordene 'udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål'),

- at der er tale om én og samme betingelse (at et professionelt forlag med andre ord er en udgiver, som har et kommercielt formål),
- eller at der modsat er tale om to forskellige betingelser ('professionelle forlag' henholdsvis 'udgivere med et kommercielt formål').
- Hvis der er tale om to forskellige betingelser, om disse er alternative (det vil sige skal være udgivet af et professionelt forlag *eller* skal være udgivet af en udgiver, der har et kommercielt formål),
- eller om der er tale om kumulative betingelser (det vil sige *både* skal være udgivet af et professionelt forlag eller en anden udgiver, *og* forlaget/udgiveren samtidig skal have et kommercielt formål).

Hvis der er tale om to forskellige betingelser, beder jeg også udvalget udtale sig om, hvorledes disse nærmere skal forstås, herunder særligt hvad forskellen på de to betingelser er.

Så vidt jeg kan forstå, mener udvalget ikke, at 'kommercielt formål' skal fortolkes i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse, altså skal forstås således, at formålet er fortjeneste. Jeg beder om udvalgets bemærkninger hertil, samt om at redegøre nærmere for baggrunden for denne fortolkning".

Fordelingsudvalget for Bladpuljen besvarede min henvendelse ved brev af 14. maj 2014. Med brevet fulgte udvalgets notat "Fortolkning af bekendtgørelsen", som i uddrag var citeret i udvalgets udtalelse. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Hensigten med den gældende ordning, der påbegyndes ved lov 1214/2003, er at støtte udgivere, som på et ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning eller fremmer foreningslivet. Foreninger, som virker på et ideelt grundlag, er foreninger, uden 'erhvervsmæssigt/indtjeningsmæssigt hovedsigte'.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Forståelsen af ideelle foreninger og formålet med loven ligger til grund for Bladpuljens Fordelingsudvalgs læsning af § 1, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelsen.

Ved lovens tilblivelse i 2003 bad Kulturudvalget ministeren om at svare på følgende:

'I de negative kriterier indgår blade/tidsskrifter af enhver art, som udgives af professionelle forlag/udgivere med kommercielt formål og ministeren bedes derfor konkretisere hvad professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål betyder? (skrivelse af 2. december 2003, spørgsmål nr. 6).'

Kulturministeren svarede:

'Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget har regeringen ønsket at tilvejebringe en ordening, der inden for visse områder kan støtte udgivere af blade og tidsskrifter, som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme forningslivet. Derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at kunne udskille blade, som udgives af kommercielle udgivere med et kommercielt sigte, da de ikke opfylder lovforslagets formål.

Med professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål tænkes virksomheder, hvis forretningsformål er udgivelse af trykt materiale.'

På denne baggrund har udvalget lagt til grund, at et 'professionelt forlag' er en instans, hvis primære virksomhed består i at udgive en eller flere publikationer.

Ved 'kommercielt formål' forstås at publikationen bliver handlet, idet årsagen hertil er uden betydning. Formålet betragtes således som kommercielt uanset om der konkret ikke tilsigtes en fortjeneste. I overensstemmelse med formålet med bladstøtten forstås begrebet 'kommercielt' således bredt. Om der i et konkret tilfælde er et over- eller underskud har således ikke nogen betydning for om der forfølges et kommercielt formål.

På denne baggrund fremhæves det, at udvalgets opfattelse er, at der er tale om to forskellige betingelser ('professionelle forlag' henholdsvis 'udgivere med et kommercielt formål'), der hver for sig medfører, at der ikke kan gives tilskud.

Udvalget har udarbejdet et notat, Fortolkning af bekendtgørelsen (vedlagt), med henblik på at skabe konsistens i afgørelserne. Der arbejdes

BILAG – SAGSFREMSTILLING

løbende med notatet. Notatet skitserer forskellige eksemplificerende scenarier vedrørende forlagslignende virksomhed:

- Udgiver har kun udgivervirksomheden som aktivitet, men stifter en forening til at udgive bladet som distribueres til foreningens medlemmer. I udgangspunktet gives tilsagn.
- Udgiver entrerer med et professionelt forlag som står for det praktiske arbejde i forbindelse med et medlemsblad – i udgangspunktet gives tilsagn. Er målgruppen derimod ikke medlemmer vurderes bladet som kommercielt hvis det sælges i abonnement eller indeholder mange reklamer.
- Institutionen/foreningen stifter et forlag for at opnå fordele som momsfratagelse. Udgives kun det ansøgende blad på et sådant forlag gives i udgangspunkt tilsagn. Udgives der derimod flere publikationer anses forlaget for professionelt og der gives afslag.
- Blade der udgives af en udgiver med ideelle formål vurderes som sidestillet med forlag hvis den primære virksomhed er udgivelser der sælges – uanset om salget giver overskud, der benyttes frivilligt arbejde o.l. Der gives derfor i udgangspunktet afslag.

Ved vurderingen af de her fremhævede scenarier og i det hele taget i sin praksis har fordelingsudvalget lagt til grund, at de i bekendtgørelsen nævnte kriterier 'professionelle forlag' henholdsvis 'udgivere med et kommercielt formål' er alternativer således at hvis en ansøger er omfattet af et disse kriterier medfører dette afslag på ansøgningen.

Denne forståelse underbygges i øvrigt af Kulturudvalgets spørgsmål til ministeren (skrivelse af 2. december 2003, spørgsmål nr. 5):

'Ministeren bedes redegøre for, hvorfor det ved fordeling af puljens midler vil være den negative afgrænsning, der tillægges størst vægt?'

Svar:

'Som jeg tidligere har fremført, har regeringen ønsket en afgrænsning af den kreds af blade, som kan få tilskud, til blade, der på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme foreningslivet. Det er derfor fundet administrativt hensigtsmæssigt, at i de tilfælde, hvor et givent blad både kan indplaceres under de positive og negative kriterier, må de negative kriterier tillægges størst vægt.'

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som foreningen selv angiver i sin klage til Folketingets Ombudsmand er foreningen A et professionelt forlag. Dette fremgår også af foreningens hjemmeside, hvor der i kontaktoplysningerne direkte fremgår, at foreningen A er et forlag. Allerede af den omstændighed, har udvalget ikke kunnet bevilge foreningen tilskud.

Udvalget ønsker på ny at fremhæve, at kriteriet kommercielt formål, der udelukker tilskud, er nært forbundet med bladstøtteordningens formål. Ordningen tilstræber at støtte ideelle blade, dvs. blade som udgives på et ideelt grundlag. Uden for falder blade/publikationer der handles, og dermed udgives på baggrund i ikke ideelle formål.

For så vidt angår den konkrete sag bemærkes afslutningsvist, at foreningen A som nævnt er et professionelt forlag, hvilket også er erkendt og dette efter udvalgets retsopfattelse tilstrækkeligt begrunder et afslag. Herudover finder udvalget at foreningen med bladudgivelsen tilstræber et kommercielt formål.”

Under henvisning til at sagen drejede sig om fortolkningen af en bekendtgørelse udstedt af Kulturministeriet, bad jeg ved brev af 30. maj 2014 om ministeriets bemærkninger til det, som Fordelingsudvalget for Bladpuljen havde anført i udtalelsen af 14. maj 2014.

Jeg modtog Kulturministeriets bemærkninger ved brev af 16. september 2014. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”Kulturministeriets bemærkninger til udvalgets fortolkning af regelgrundlaget

Da der ikke i forarbejderne – ud over det allerede anførte – er fortolkningsbidrag, som kan skabe klarhed over, hvad der menes med ’professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål’ giver det ikke Kulturministeriet anledning til bemærkninger, at udvalget i sin fortolkning af § 1, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelsen dels har lagt lovens formål til grund, dels har lagt den daværende kulturministers svar af 5. december 2003 på kulturudvalgsspørgsmål nr. 6 til grund.

Udtrykket ’professionelle forlag’

Fordelingsudvalget har i sin fortolkning af ’professionelle forlag’ lagt til grund, at disse udgør en instans, hvis primære virksomhed består i at udgive en eller flere publikationer. Denne fortolkning ligger efter Kulturministeriets opfattelse inden for rammerne af det tidligere nævnte kulturudvalgsspørgsmål, hvoraf det fremgår, at der med professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål tænkes på virksomheder, hvis forretningsformål er udgivelse af trykt materiale.

Udtrykket 'med et kommercielt formål'

I forbindelse med fastlæggelsen af rækkevidden af udtrykket 'med et kommercielt formål' har udvalget valgt at lægge vægt på, at publikationen bliver handlet, idet årsagen hertil er uden betydning. Formålet betragtes således som kommercielt uanset om der konkret ikke tilsigtes en fortjeneste.

Denne fastlæggelse af udtrykkets betydning begrundes af udvalget med lovens formål om at støtte udgivere, som på et ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet.

Efter ministeriets opfattelse er sammenhængen mellem loven, hvor et ideelt grundlag nævnes som formål, og udvalgets fortolkning af kommercielt formål som det, at publikationen bliver handlet, ikke entydig, idet man kan sætte spørgsmålstegn ved, hvorfor det forhold, at publikationen bliver handlet, i sig selv medfører afslag på tilskud, også selvom handlen ikke sker med fortjeneste. Ministeriet lægger i forlængelse heraf vægt på den almindelige sproglige forståelse af udtrykket 'kommercielt formål', der efter ministeriets opfattelse i almindelighed forstås således, at formålet er økonomisk fortjeneste. Dertil kommer det forhold, at det af bekendtgørelsens § 5, stk. 5, fremgår, at tilskud alene beregnes i forhold til den del af oplaget, der i trykt form distribueres i abonnement eller til betalende medlemmer af foreninger eller dermed ligestillede.

Udtrykket 'professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål' som indeholdende én eller to betingelser

Forarbejderne indeholder – ud over de allerede anførte – heller ikke fortolkningsbidrag, som kan skabe klarhed over, om bestemmelsen indeholder én eller to betingelser.

Efter Kulturministeriets opfattelse kan svaret på det ovennævnte kulturudvalgsspørgsmål dog indikere, at den daværende minister har fortolket bestemmelsen således, at 'professionelle forlag' og 'udgivere med et kommercielt formål' bør opfattes som en og samme form for forlagsvirksomhed. Den retvendte skråstreg, anvendt i bekendtgørelsen og svaret på kulturudvalgsspørgsmålet, mellem 'forlag' og 'udgivere' benyttes altså efter ministeriets vurdering for at vise, at der foreligger to ensartede tilfælde, der begge udløser afslag, dvs. der er tale om én og samme betingelse.

Fordelingsudvalget har derimod fortolket bestemmelsen således, at den består af to forskellige betingelser, men at begge medfører afslag. Udvalget har i sin fortolkning blandt andet lagt til grund, at det af svaret på kulturudvalgsspørgsmålet fremgår, at i de tilfælde, hvor et givent blad

BILAG – SAGSFREMSTILLING

både kan indplaceres under de positive og negative kriterier, må de negative kriterier tillægges størst vægt. Denne fortolkning er efter Kulturministeriets vurdering imidlertid tvivlsom, idet svaret anses for at relatere sig til forholdet mellem de i bemærkningerne til lovforslaget nævnte positive og negative kriterier – og ikke de enkelte negative kriterier.

Sammenfattende finder Kulturministeriet dog ikke, at de ovenfor nævnte forhold har indvirkning på korrektheden af fordelingsudvalgets afgørelse vedrørende foreningen A. Årsagen hertil er, at det fremgår af klagen til Folketingets Ombudsmand, at udgiveren ikke bestrider at være et professionelt forlag, men kun er uenig i, at udgivelsen sker med et kommercielt sigte. Uanset, hvordan 'med et kommercielt formål' fortolkes, og uanset om bestemmelsen anses for at bestå af en eller to betingelser, vil afgørelsen således fortsat være korrekt i forhold til det tilgrundliggende regelsæt."

Ved brev af 26. september 2014 sendte jeg foreningen A kopi af Kulturstyrelsens udtalelse af 14. maj 2014, af udvalgets notat "Fortolkning af bekendtgørelsen" og af Kulturministeriets brev af 16. september 2014, med henblik på at foreningen kunne komme med sine eventuelle bemærkninger til det, som myndighederne havde anført.

Foreningen svarede mig ved brev af 13. oktober 2014 således:

"Vi noterer med tilfredshed, at Kulturministeriet ikke kan tiltræde fordelingsudvalgets opfattelse, hvorefter en ansøgning skulle kunne afvises med henvisning til, at publikationen bliver handlet, forstået som solgt i løssalg i modsætning til i abonnement. Hermed har Kulturministeriet forkastet den begrundelse, som blev givet i det oprindelige afslag af (...)

Vi har også noteret os, at Kulturministeriet finder, at dobbeltudtrykket 'professionelt forlag/udgivelse med et kommercielt sigte' ikke består af to forskellige betingelser, som udelukker tilskud, hvis blot en enkelt af disse er opfyldt (alternative betingelser), som antaget af fordelingsudvalget. Kulturministeriets opfattelse er, at dobbeltudtrykket sigter til at udelukke virksomheder, der samlet set må siges at være udtryk for en virksomhed, der er dækket af den dobbelte beskrivelse. Der lægges særlig vægt på en besvarelse af et Kulturudvalgsspørgsmål, hvor udelukkelsen tænkes at gælde 'virksomheder, hvis forretningsformål er en udgivelse af trykt materiale'.

Kulturministeriets brug af ordet 'forretningsformål' i stedet for ordet 'formål' udtrykker – så vidt vi kan se – netop at det forretningsmæssige (kommercielle) formål for virksomheden er et centralt element i dobbeltbetingelsen.

Kulturministeriets opfattelse ligger dermed ikke langt fra vores opfattelse, hvorefter der er tale om to særskilte kumulative betingelser, og hvor det kommercielle formål er det centrale.

Kulturministeriets fortolkning synes at indebære, at afslagene på tilskud til foreningen A var uretmæssige, da foreningen A's virksomhed ikke har noget 'forretningsformål/kommercielt sigte'. Kulturministeriet søger imidlertid at komme uden om denne konsekvens ved at henvise til, at foreningen A selv i sin klage til Ombudsmanden har anført, at vi ikke har indvendinger imod at fordelingsudvalget har anset foreningen A for at være et professionelt forlag.

Hertil har vi tre bemærkninger:

For det første kan dette forsøg fra vores side for at få klagen koncentreret om det forretningsmæssige/kommercielle formål – selvsagt – ikke tages til indtægt for, at foreningen A har anerkendt at have et forretningsformål/kommercielt formål, som er det bærende i dobbeltkriteriet. Anerkendelsen af at være et professionelt forlag kan ikke tages til indtægt for andet og mere end at foreningen A anser sin virksomhed for at være professionel i betydningen at have en høj faglig standard dvs. i modsætning til uprofessionel. Man kan på ingen måde deri lægge, at virksomheden er professionel i betydningen kommerciel, som udtrykket fx anvendes i sportsverdenen.

For det andet synes Kulturministeriets holdning på dette punkt at indebære, at hvis en ansøger er et professionelt forlag er det udelukket at få tilskud uden hensyn til virksomhedens forretnings/kommercielle formål.

Men herved synes Kulturministeriet at modsige sin holdning om at dobbeltkravet er et samlet kriterium og gør i stedet dobbeltkravet til to alternative betingelser.

For det tredje kan fortolkningen af udtrykket 'professionelt forlag' efter den seneste ændring af bekendtgørelsen få selvstændig betydning fremover, hvor dobbeltkravet udtrykkeligt er gjort til alternative krav. Vi anser det for givet at besvarelsen af kulturudvalgsspørgsmålet, som omtalt ovenfor, må indebære, at udtrykket professionelt forlag skal forstås som i sportsverdenen, som udtryk for en virksomhed man lever af, dvs. en forretningsmæssig virksomhed og ikke blot som en 'faglig kompetent' virksomhed i modsætning til en 'uprofessionel' virksomhed."

Jeg bad ved brev af 24. oktober 2014 om myndighedernes eventuelle bemærkninger til brevet fra foreningen A.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog myndighedernes supplerende udtalelser den 30. januar 2015. Af udtalelsen af 12. januar 2015 fra Fordelingsudvalget for Bladpuljen fremgik bl.a. dette:

”Formanden for Fordelingsudvalget for Bladpuljen, professor dr. Jur. Peter Blume, skal hermed fremkomme med følgende:

’Fordelingsudvalget har ingen yderligere kommentarer til foreningen A’s brev af 13. oktober 14, idet brevet hovedsageligt vedrører den opfattelse, der er tilkendegivet af Kulturministeriet i brev af 16. september 2014.

Det skal dog tilføjes, at udvalget fortsat finder sin fortolkning af § 1, stk. 2, nr. 2 i BEK 636/2008 nærliggende, men at udvalget har noteret sig Kulturministeriets opfattelse, der har karakter af en autentisk fortolkning, jf. i det følgende. Udvalget bemærker, at dets opgave er at træffe afgørelser på det foreliggende regelgrundlag, der som alle juridiske regler er åbne for fortolkning, men at det ikke er udvalgets opgave at udstede disse regler. Udvalget afventer derfor Ombudsmandens udtalelse samt vurderingen af denne fra regel giver, Kulturministeriet, og udvalget vil herefter indrette sin praksis i overensstemmelse med den herefter foreliggende fortolkning af bestemmelsen og herunder vurdere, om der er grundlag for at genoptage behandlingen af den konkrete sag.

I fortsættelse heraf vil Fordelingsudvalget samtidig benytte lejligheden til at tilføje, at det i den på afgørelsestidspunktet (den 30. november 2012) gældende BEK 636/2008 § 1, stk. 2, nr. 2, er fastsat, at der ikke ydes tilskud til udgiveren af ugeaviser og magasiner, dvs. publikationer af enhver art, som *udgives af professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål* (udvalgets fremhævelse), medens det nu i den i dag gældende bekendtgørelse 1099/2013, der trådte i kraft den 15. september 2013, § 1, stk. 2, nr. 2, er fastsat, at der ikke ydes tilskud til ugeblade og magasiner, dvs. publikationer af enhver art, som *udgives af professionelle forlag eller udgivere med et kommercielt formål* (udvalgets fremhævelse). Denne ændring af bestemmelsen synes at understøtte, at den læsning af 2008-bekendtgørelsen, som udvalget har baseret sig på, har et holdpunkt i den måde bestemmelsen her er formuleret.”

Kulturministeriet skrev i sin udtalelse af 30. januar 2015 bl.a. således:

”Kulturministeriets bemærkninger til foreningen A og fordelingsudvalgets seneste udtalelser

Kulturministeriet kan på baggrund af forarbejderne til loven og sammenhængen ikke tilslutte sig foreningen A’s sproglige forståelse af begrebet professionelle forlag som det at have en høj faglig standard. Bemærknin-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

gerne fra foreningen A giver derfor ikke ministeriet anledning til at ændre sin fortolkning, som fremgår af ministeriets svar af 16. september 2014.

Tilsvarende har Kulturministeriet ikke noget at tilføje i forhold til sin fortolkning af begrebet 'udgivere med et kommercielt formål', som efter ministeriets opfattelse fortsat skal forstås således, at formålet er økonomisk fortjeneste, ligesom ministeriet fortsat anser bestemmelsen for at bestå af én samlet betingelse, jf. svar af 16. september 2014.

I forlængelse af den nye henvendelse fra foreningen A er Kulturministeriet blevet opmærksom på, at den ændring, der blev foretaget af bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 1099 af 9. september 2013 ikke er korrekt, idet bestemmelsen, som det fremgår ovenfor, blev ændret fra at der ikke kan ydes tilskud til 'professionelle forlag/udgivere med et kommercielt formål' til 'professionelle forlag eller udgivere med et kommercielt formål'. Fortolkningen var i overensstemmelse med udvalgets daværende praksis, men er ikke i overensstemmelse med ministeriets seneste fortolkning på baggrund af lovens forarbejder. Ministeriet vil derfor overveje, om der er behov for en præcisering af regelgrundlaget."

Ved brev af 2. februar 2015 bad jeg om foreningen A's eventuelle bemærkninger til myndighedernes supplerende udtalelser.

I et brev af 22. februar 2015 skrev foreningen herefter følgende:

"Foreningen har ikke yderligere bemærkninger til ovenstående institutioners seneste bemærkninger i vores klagesag.

Dog vil vi ikke undlade at bemærke, at Kulturministeriets interessante oplysning i slutningen af ministeriets skrivelse af 30.1.2015 om at ændringen af formuleringen af betingelsen 'professionelt forlag/udgivere med kommercielt formål' i bekendtgørelse nr. 1099 af 9.9.2013, ikke er korrekt. Det glæder os meget, idet vi – trods den noget uklare ordlyd af ministeriets skrivelse på dette punkt – forstår det pågældende afsnit således, at det er en fejl, hvis man ved denne ændring skulle komme til at udelukke ikke-kommercielle forlag."

Jeg bad ved brev af 2. marts 2015 om Kulturministeriets eventuelle bemærkninger til det, som foreningen A havde anført.

Ministeriet svarede ved brev af 16. marts 2015 således:

"Foreningen A angiver i sin henvendelse, at tidsskriftet forstår ministeriets skrivelse af 30. januar 2015 således, at det er en fejl, hvis man ved

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ændringen af bekendtgørelsen skulle komme til at udelukke ikke-kommercielle forlag.

Foreningen A's henvendelse giver ikke Kulturministeriet anledning til yderligere bemærkninger. Dog gør ministeriet opmærksom på, at begrebet 'ikke-kommercielle forlag' ikke indgår i regelgrundlaget for Bladpuljen.”

Ved brev af 25. marts 2015 meddelte jeg foreningen A, at sagen var klar til behandling.