

MEDIEREFORM FOR AT SIKRE KONKURRENCE OG MANGFOLDIGHED I DET DANSKE MEDIEBILLEDE

27-01-2017

AF CEPOS I SAMARBEJDE MED NILS G. INDAHL

RESUMÉ^{1 23}

Det danske mediemarked er i hastigt opbrud. Det skyldes den teknologiske udvikling, som overvejende har positive virkninger. Den danske mediepolitik medfører dog en voldsom skævvridning af mediemarkedet med en kraftig og voksende statslig dominans. Især er det statslige Danmarks Radio ved at fortrænge de private dagblade, som i forvejen er teknologisk udfordret i deres forretningsmodel. DR modtager en massiv og voksende andel af den samlede statsstøtte, mens de private dagblades andel er faldet til en sjettedel. Statsstøtten til DR er også med til at hæmme den markedsdrevne innovation.

I forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, er Danmark det land, hvor staten dominerer mest i mediebildet. I andre lande – f.eks. Norge og Sverige – går reformovervejelserne samtidig i retning af mindre statsligt engagement. I Danmark falder antallet af nyhedsjournalister i de private medievirksomheder år efter år, mens det er stabilt i de statslige medier. Hvis denne udvikling fortsætter, vil andelen af statsansatte nyhedsjournalister stige fra 47 til langt over 50 pct. i løbet af få år. Danmark er samtidigt et af de lande, hvor den obligatoriske licens er højest.

En sådan situation er uholdbar af flere grunde. For det første er statslig produktion generelt uhensigtsmæssig og særligt på medieområdet. Den er særligt problematisk, fordi det ifølge vestlige liberal demokratiforståelse er vitalt med et uafhængigt rum, hvor borgerne kan udfolde deres ytringsfrihed. Én af journalistens vigtige opgaver er at undersøge statsmagten og politikeres beslutninger. Vi har en situation, hvor statsansatte journalister undersøger statsmagten, altså den arbejdsgiver, der betaler deres løn. For det andet betyder tvangsfinansieringen af Danmarks Radio, at institutionen med sine 3,69 mia. årligt har et urimeligt forspring i en konkurrence præget af teknologiske spring og betydelige økonomiske risici for kommercielle virksomheder. For det tredje går udviklingen stærkt i disse år. Hvis politikerne ignorerer advarslen fra Medieudredningen (2008), vil vi fortsætte udviklingen mod et medie billede, der er stadig mere domineret af det statslige DR. Det vil svække den politiske pluralisme yderligere.

DR er omfattet af EU's konkurrencelovgivning og begrænsningen af statsstøtte til statslig virksomhed i konkurrence med private aktører. Den danske stats tilsynsforpligtelse i forhold til DR bør tages mere alvorligt ved, at dagens lukkede tilsynsproces i Radio- og TV-nævnet erstattes af en åben prøvning. Samtidig bør der sættes snævrere rammer for DRs aktiviteter i konkurrence med private virksomheder, hvis institutionen skal bevare sin nuværende status.

Den nuværende mediepolitik kan ikke begrundes med hverken teknologiske forhold eller de almindeligt anvendte udlægninger af "public service". Teknologiske begrænsninger, som f.eks. et begrænset frekvensområde at sende på eller manglende muligheder for at udelukke ikke-betalende seere og lyttere, er ikke længere relevante på grund af den teknologiske udvikling. Dermed er såkaldte

¹ Redaktionen blev afsluttet inden Public Service-udvalget offentliggjorde deres rapport den 7. november 2016.

² Tak til Kaj Mieritz, der har bidraget til denne rapport

³ Tak til stud.polit Pernille Beckmann for assistance ifbm. udarbejdelse af figurer og tabeller

"markedsfejl" ikke længere en begrundelse for at regulere mediemarkedet. Hvis det politisk ønskes at fremme et bestemt udbud af f.eks. danske nyheder, taler det for at udlicitere på samme måde som på filmområdet, hvor staten ikke selv producerer film, men giver støtte til eksterne producenter, som lever op til bestemte kriterier. Hvis det er et politisk ønskes at fremme et bestemt forbrug, taler det for at yde direkte støtte til borgernes køb af f.eks. nyheder.

Den nuværende mediepolitik kan kun begrundes, hvis DR betragtes som et mål i sig selv og som selve definitionen på "public service".

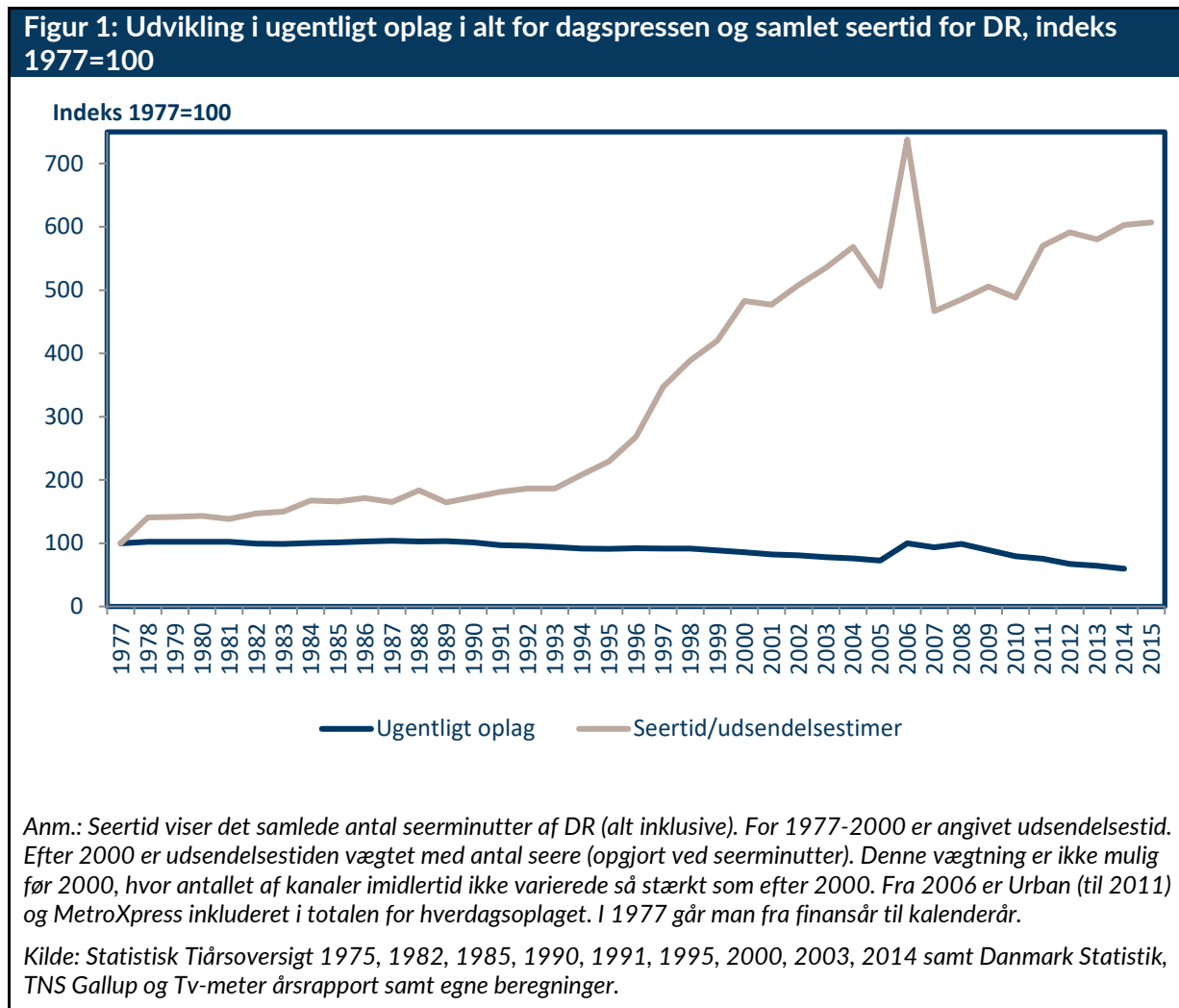
Analysen gennemgår systematisk de forskellige definitioner på "public service" og anviser, hvad de taler for af politiske tiltag. Derfor angiver analysen en vifte reformelementer, fra en fuldstændig liberalisering af mediemarkedet til statslig stimulering af efterspørgslen efter nyheder. Modellerne er inspireret af mediepolitikken i sammenlignelige lande.

Indholdsfortegnelse

Mediemarkedet er i hastigt opbrud	4
Opsummering.....	8
Brugervanerne er i kraftig ændring.....	9
Opsummering.....	17
Nyhedsformidling gennem traditionelle og nye medier	18
Opsummering.....	23
Statens rolle i at cementere den eksisterende mediestruktur.....	24
Opsummering.....	25
Mediestøtten.....	26
Opsummering.....	29
Staten har en mere dominerende rolle i Danmark end i andre lande	30
Opsummering.....	33
Licens	34
Alternative finansieringsformer	35
Opsummering.....	37
Mulige markedsfejl og den teknologiske udvikling.....	38
Opsummering.....	42
Hvad er public service?	43
Opsummering.....	50
Statens tilsynsforpligtelse (public value test).....	51
Opsummering.....	53
Mediernes rolle i et liberalt samfund.....	54
Opsummering.....	58
Indkøb af programmer fra private.....	59
Opsummering.....	60
Udenlandske scenarier som inspiration for dansk reform?.....	61
Elementer til en mediereform	65
Efterskrift	68
Appendiks	70

MEDIEMARKEDET ER I HASTIGT OPBRUD

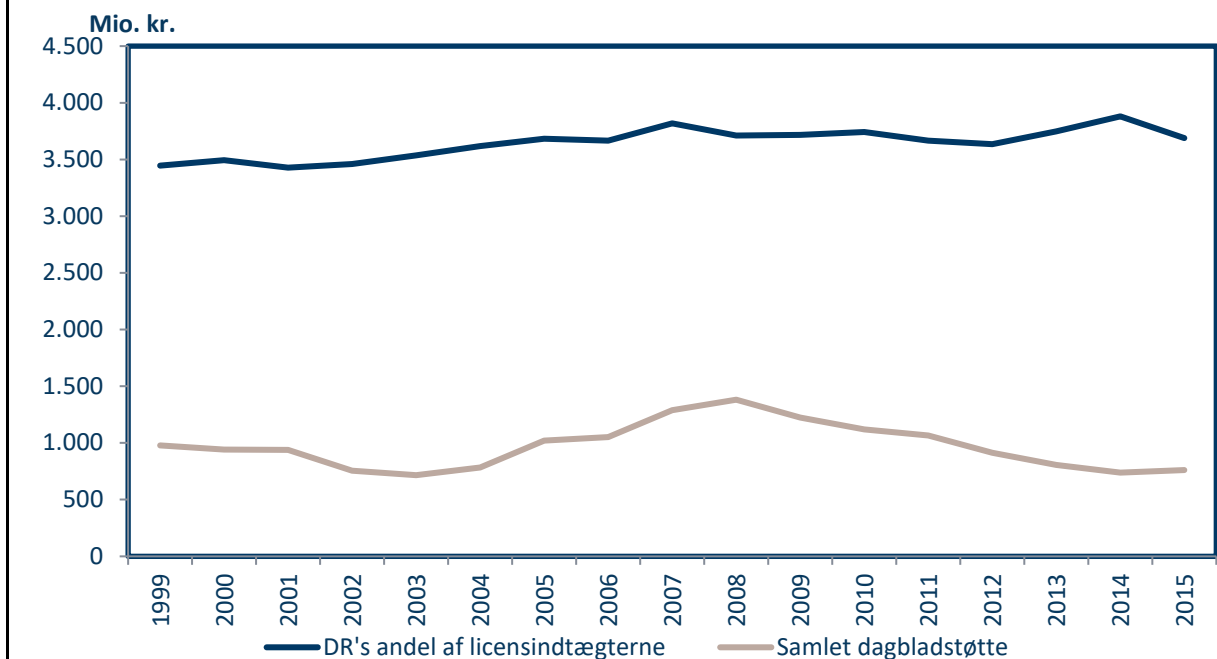
Mediemarkedet er i hastigt opbrud. Det kan illustreres med henholdsvis oplagstallet for aviser og forbrugt af (samlet seertid for) DR's udsendelser, hvor der er sket et betydeligt skifte til fordel for det statslige medie (figur 1):



Som det fremgår af figur 1, er oplagstallet for de danske dagblade faldet støt siden slutningen af 1980'erne. Et antal gratisaviser mellem 2005 og 2009 øgede oplaget midlertidigt, men senere er udviklingen fortsat nedad. Derimod er DRs aktivitet seksdoblet i perioden.

Den overvejende del af den statslige mediefinansiering går til én virksomhed, DR, mens støtten til de private aktører udgør én sjettedel af dette (se figur 2 nedenfor). Denne skævvridning i mediestøtten bidrager til, at den statslige medieproduktion kommer til at fylde stadig mere i det samlede danske medie billede. Mediastøttens indretning er således med til at forstærke opbruddet.

Figur 2: DR's licensandel og samlet dagbladstøtte (2015-priser)



Anm.: Samlet dagbladstøtte er baseret på tal for nulmoms (hvor der er tale om opdaterede tal for nulmoms fra 2006-2015), dagbladstøtte, indtægter fra lønsumsafgift

Kilde: Slots- og Kulturstyrelsen "Mediernes udvikling i Danmark 2016", Statistisk Årbog, Skatteministeriet

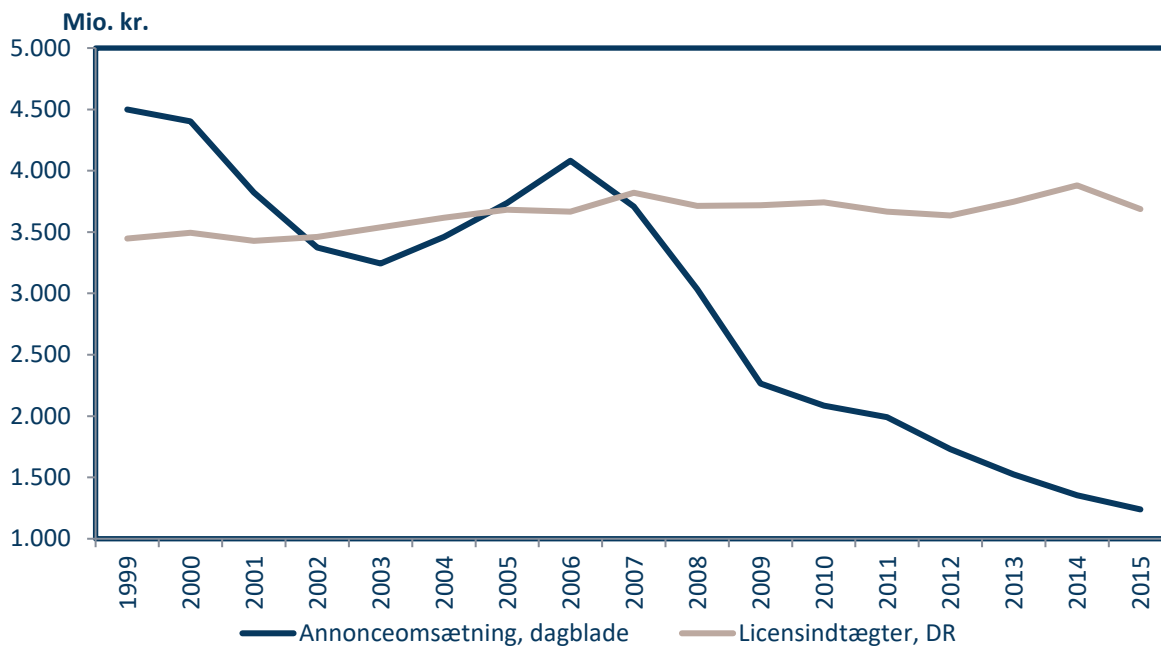
Støtten til private består af en nulmoms på trykte mediers bladsalg (men ikke annoncesalg), samt en mediestøtte, som uddeles af Kultur- og Slotsstyrelsen (denne ordning er nærmere beskrevet i kapitlet Mediestøtte).

Den totale annonceomsætning i danske medier har siden 2009 ligget relativt stabilt på cirka DKK 12 milliarder om året (i løbende priser)⁴.

Hvis vi sammenligner DR's licensindtægter med dagbladenes annonceomsætning (i 2015-priser), er DR's økonomi blevet holdt på et stabilt niveau, samtidigt med at dagbladenes annonceindtægter har været svigtende. Dette fremgår af figur 3.

⁴ Kulturstyrelsen (2016): *Branche og forbrug 2016*. København, Kulturstyrelsen. <http://slks.dk/mediernes-udvikling-2016/branche-og-forbrug/>

Figur 3: Licensindtægter og annonceomsætning for dagblade (2015-priser)



Kilde: Slots- og Kulturstyrelsen "Mediernes udvikling i Danmark 2016", Statistisk Årbog

Google omsatte ifølge årsregnskabet for 2014 for 153 millioner kroner i Danmark. Tallet er sandsynligvis meget højere, fordi omsætningen af danske Adwords faktureres via Googles selskab i Dublin, Google Ireland Limited. En opgørelse, som det uafhængige analysebureau IRM står bag sammen med Danske Medier Research, skønner, at det danske marked for søgeordsannoncering var på næsten 2,3 mia. kr. i 2014. I 2015 var det steget til mere end 2,8 mia. kroner⁵ Det er et marked, som Google sidder stort set enerådigt på. Beløbet svarer til ca. 17 pct. af det samlede danske annoncemarked i 2014.⁶ I 2015 skønner Danske Medier Research, at Facebooks annonceomsætning var steget til 610 mio. kroner (en stigning på 27 pct. fra året før)⁷.

Ifølge rapporten *Branche og forbrug* fra Kulturstyrelsen blev indtjeningsstrukturen for annoncer i det danske mediemarked ændret markant på grund af internetannonceringen og de store internationale aktørers fremkomst. Således estimerer Kulturstyrelsen, at for hver krone, der anvendes til annoncering på internettet i Danmark, går 56 øre til udenlandske virksomheder.

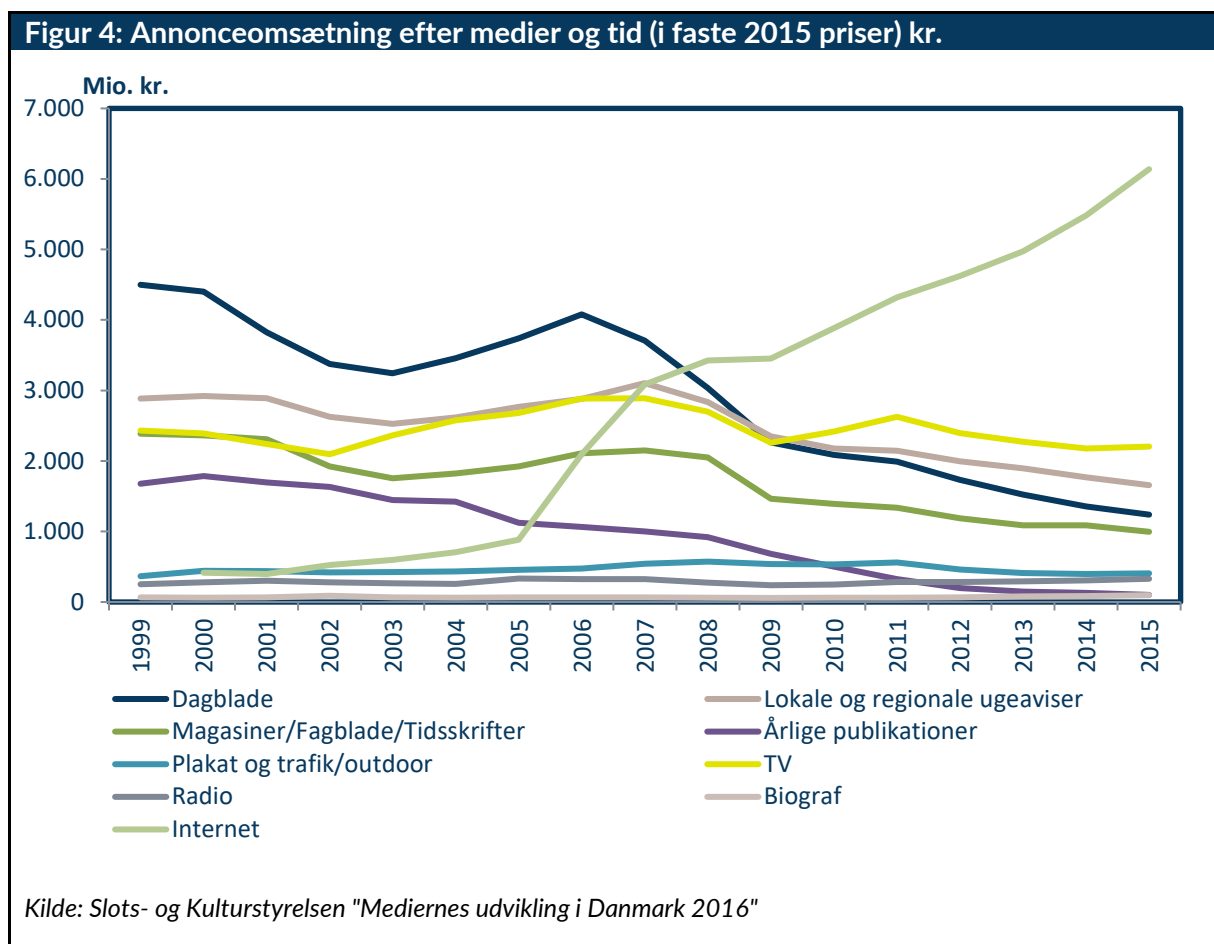
⁵ Danske Medier (2016): Online markedsstatistik 2015. http://danskemedier.dk/wp-content/uploads/2016/04/Danske-Medier-Online-Markedsstatistik-2015-Rapport_v1.pdf

⁶ Steen, Morten (2016): *Googles annonceindtægter i Danmark ryger til udlandet*. <http://mediawatch.dk/Medienyt/Web/article8350947.ece>.

⁷ Danske Medier (2016): Online markedsstatistik 2015. http://danskemedier.dk/wp-content/uploads/2016/04/Danske-Medier-Online-Markedsstatistik-2015-Rapport_v1.pdf

Beløbet, der tilfalder udlandet, udgør samlet set 26 pct. af annonceomsætningen i Danmark i 2015.⁸

Annonceforbruget på de forskellige platforme har ikke udviklet sig ens. De trykte medier, særligt dagbladene, har været ramt af reducerede annonceindtægter. Mens dagbladene omsatte annoncer for 1,239 mrd. i 2015, blev der omsat internetannoncer for 6,138 mrd.⁹ (se figur 4 nedenfor).



Figur 4 viser, at mediegrupperne *dagblade* og *lokale og regionale ugeaviser* har haft endnu et fald i annoncesætningen fra 2013 til 2015, mens annonceomsætningen for internet-, radio- og biografannoncering er gået frem. Det samlede tab af annonceomsætning over tid for de trykte, skrevne medier (defineret som dagblade, lokale og regionale ugeaviser, magasiner, fagblade og tidsskrifter samt årlige publikationer) er ca. 50 pct. af deres annonceomsætning i perioden 2000-2015.¹⁰

⁸ Kulturstyrelsen (2016): *Branche og forbrug 2016*. København, Kulturstyrelsen. <http://slks.dk/mediernes-udvikling-2016/branche-og-forbrug/>

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

Da DR blev dannet i 1925 og lanceret i 1926, var det ikke meningen, fra statens side, at der skulle produceres nyheder. Nyhederne blev indkøbt fra private dagblade. Fortsat skabes de fleste originale nyhedsobjekter i Danmark af de private dagblade, hvorefter de gengives af radio og fjernsyn. 71 procent af alle nyhedshistorier kommer fra de regionale dagblade, og i mindre grad fra Jyllands-Posten, Berlingske og Politiken.¹¹ I og med at DR producerer så få originale nyhedshistorier, ville et bortfald af de private nyhedsproducenter medføre, at danskernes hovedkilde til originale nyheder ville forsvinde. Nyhedsformidlingen er nærmere omtalt i kapitlet *Nyhedsformidling gennem traditionelle og nye medier*.

OPSUMMERING

- Svækkelsen af de private mediers indkomstgrundlag ser ud til at fortsætte på grund af læserflugt, annoncedgang og faldende mediestøtte. Det er et problem, fordi det øger DR's dominerende rolle i mediebildet.¹²
- Fordi de private medier stadig er den vigtigste kilde for nyhedsproduktionen, svækker denne udvikling danskernes adgang til originale nyheder om danske samfundsforhold.

¹¹ Lund, Anker Brink, Ida Willig, et al. (2009): *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde i Danmark før og nu*. Århus, Ajour.

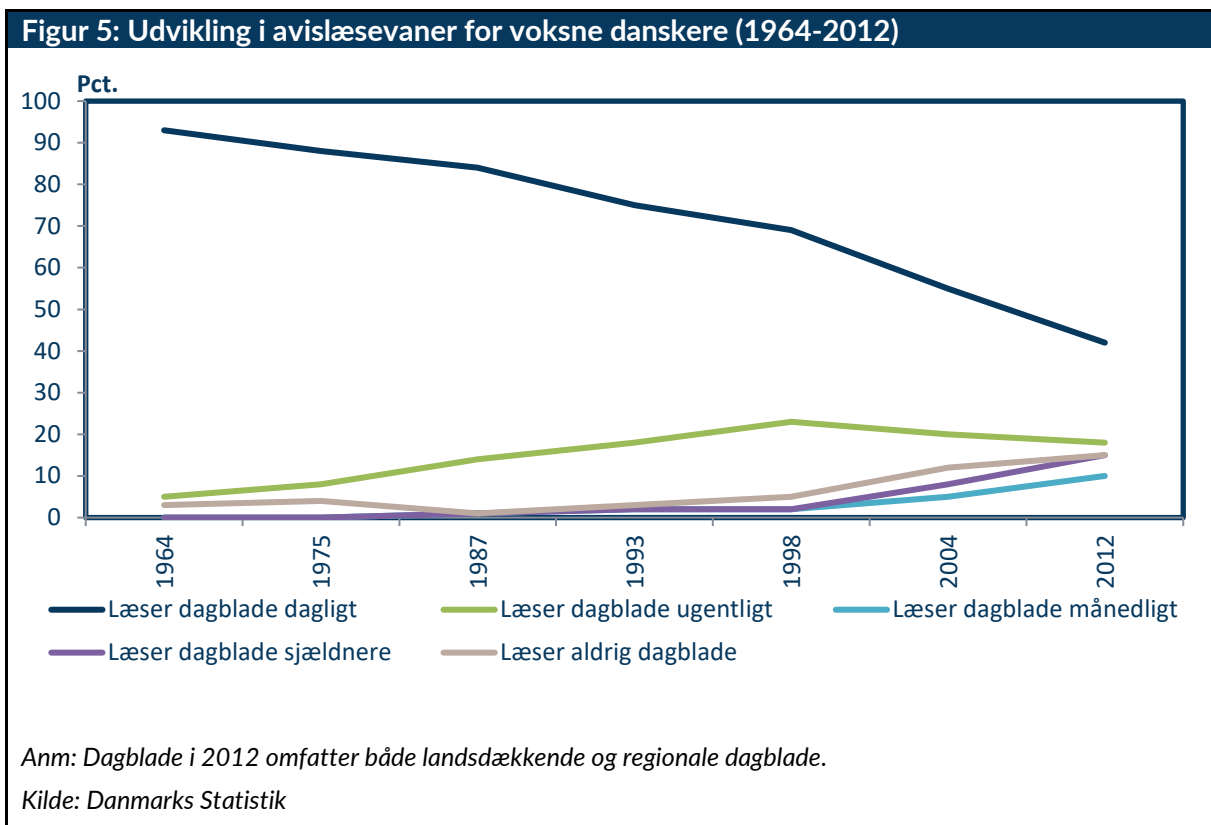
¹² Punkterne til sidst i hvert kapitel er ment som en opsummering af den foregående tekst.

BRUGERVANERNE ER I KRAFTIG ÆNDRING

Blandt de danske medier på internettet, er de statslige medier i DR og TV2 dominerende, mens en stigende andel for Google og Facebook er med til at balancere udviklingen. Brugere af nyheder forlader i stigende grad papir og traditionelt fjernsyn (flow-tv). Nyheder ses på nettet, enten på skrift eller som levende billeder (streaming). DR har satset stort på at blive et netmedie og er Danmarks dominerende medie, også på dette område. Den statslige dominans med gratis udbud af nyheder gør det svært for private danske medier at finde forretningsmodeller, som fungerer på nettet.

Andelen af befolkningen, der dagligt læser dagblade (landsdækkende og lokale/regionale), er faldet støt siden 1987, men udviklingen er accelereret efter 2000 (Figur 5 nedenfor). Ifølge Kulturvaneundersøgelsen 2012 faldt andelen af danskere, der læste dagblade som Politiken, Ekstrabladet, Jyllands-Posten eller regionale dagblade som Fyens Stiftstidende, med 10 pct. point - fra 56 pct. i 2004, til 46 pct. i 2012.¹³

¹³ Bak, Lene, Anne Sophie Madsen, et al. (2012): *Danskernes kulturvaner 2012*. Kulturstyrelsen.
http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/endelig_danskernes_kulturvaner_pdfa.pdf

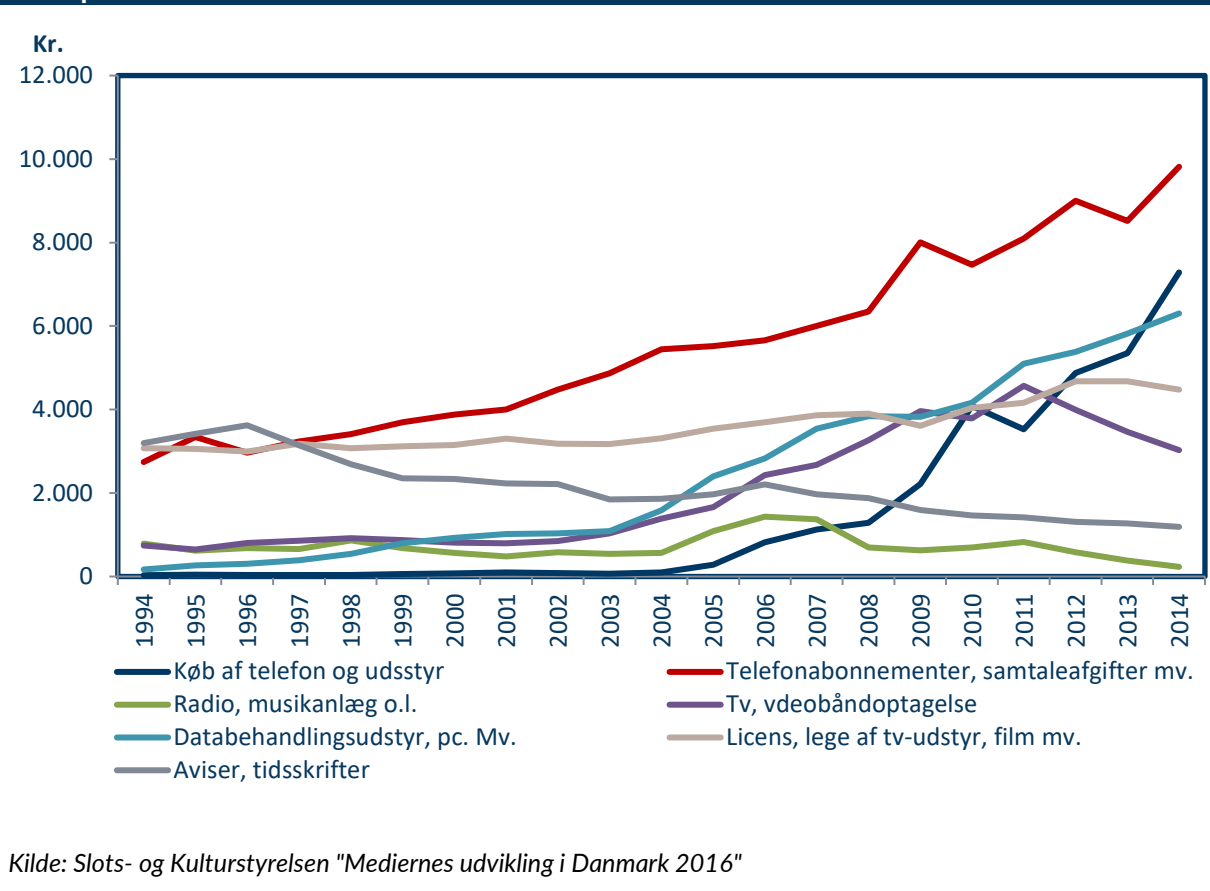


I 1964 læste 93 pct. af danskerne en avis dagligt. Dette tal faldt svagt frem til 1987, hvor 84 pct. stadig læste en daglig avis. Efter dette tidspunkt sker der et kraftigt og accelererende fald i den daglige læsning. I 2012 er det kun 42 pct. af danskerne, der læser en avis dagligt. Samtidigt stiger antallet af danskere, der læser en avis *ugentlig*, frem til 1998, hvorefter også denne trend er faldende. Fra 1998 øges antallet af danskere, der aldrig åbner et dagblad. I 2004 passerer denne andel 12 pct. af befolkningen. I 2012 åbner 15 pct. af befolkningen aldrig et dagblad.

Ifølge rapporten *Branche og forbrug* fra Kulturstyrelsen er der sket en forskydning i de danske husstandes medieforbrug (i faste priser, se Figur 6). Husstandene bruger væsentligt flere penge på medierelateret forbrug end tidligere. I 2014 udgjorde de medierelaterede forbrugsposter i gennemsnit 33.903 kr. per husstand. Det modsvarer 11,9 pct. af husstandens udgifter (hvor huslejen til sammenligning udgjorde 18,1 pct.). I 2005 udgjorde de medierelaterede poster kun 7,0 pct. af husstandens udgifter (og huslejen 16,8 pct.).¹⁴

¹⁴ Kulturstyrelsen (2016): *Branche og forbrug 2016*. København, Kulturstyrelsen. <http://slks.dk/mediernes-udvikling-2016/branche-og-forbrug/>

Figur 6: Danske husstandes årlige forbrug i kroner på medierelaterede forbrugsposter - faste priser



Mens udgifterne til aviser har været faldende, har licensen været stabilt stigende, og udgifterne til TV og mobiltelefoner har været kraftigt stigende. Stigningen skyldes hovedsageligt øgede udgifter til telefonabonnementer. Det kan være svært at specificere, hvor meget af et abonnement, der går til telefoni og hvor meget, der går til indholdstjenester. Mange selskaber kobler de to ydelser sammen i en fast, månedlig afgift.¹⁵

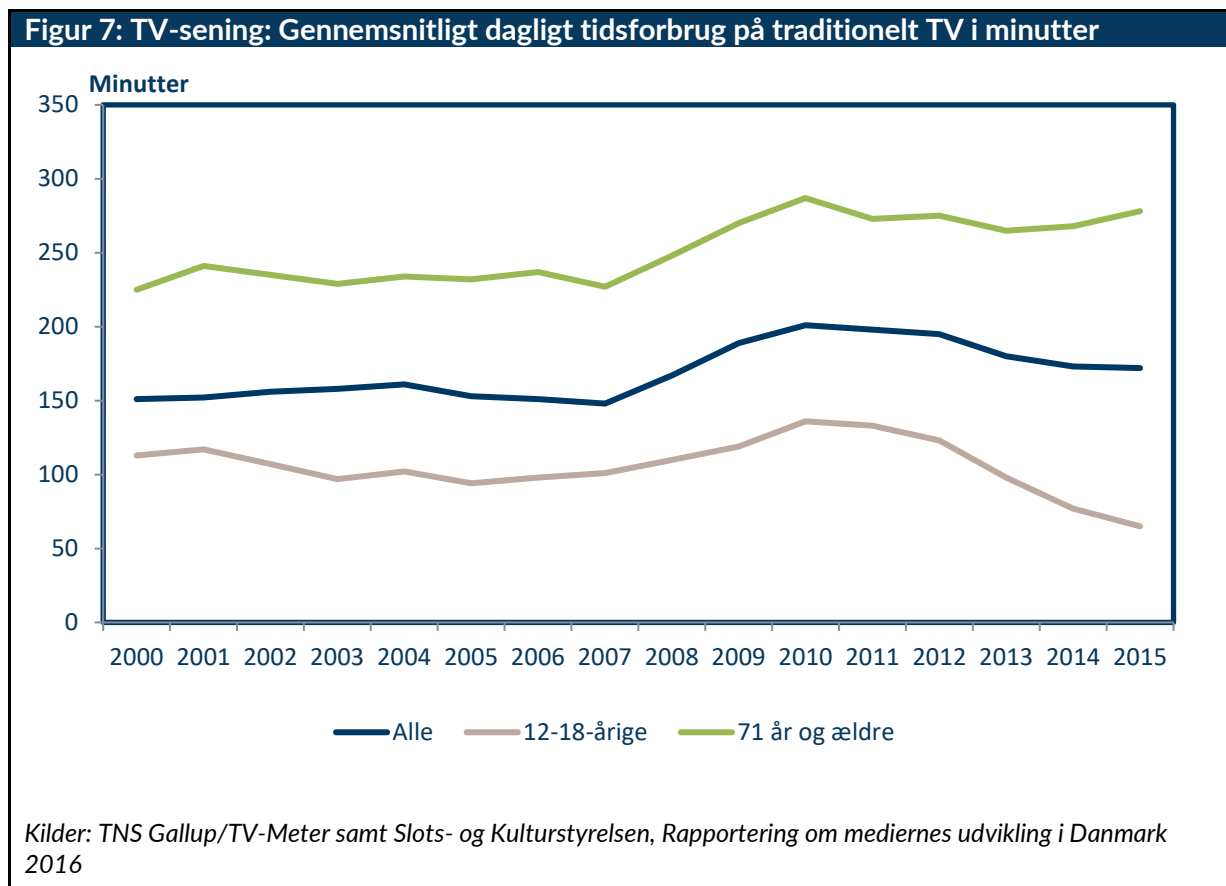
Også forbrugsmønstret, når det gælder fjernsynsforbrug, er i opbrud. Ifølge DR's rapport om medieudviklingen i 2015, tegner der sig i Danmark et billede af to forskellige brugerprofiler, når det gælder fjernsyn. Den højfrekvente bruger er i gennemsnit 57 år, kvinde, og bosat i Nordsjælland eller i Nordjylland. Denne bruger ser TV 6 timer og 7 minutter dagligt og ser i meget ringe grad fjernsyn på internettet.¹⁶

¹⁵ Ibid

¹⁶ DR (2016): *Medieudviklingen 2015*. DR Medieforskning. http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/D8F466AE-9EFB-4617-B8CD-5737425911FD/6140447/medieudviklingen_2015_3.pdf.

Den anden brugertype - den lavfrekvente fjernsynsseer - er 23 år, mand, og typisk for hele landet. Denne person ser fjernsyn 19 minutter per dag, og 92 pct. af denne type bruger internettet på mobiltelefonen.¹⁷

Antallet af seerminutter per aldersgruppe varierer. Nedgangen i forbrugte seerminutter er specielt synlig i aldersgruppen 12 - 18 år¹⁸ (Figur 7).



Denne generelle medieudvikling forstærkes af et andet generationsopbrud. Fra 2013 til 2015 var der i Danmark en stærk stigning i *streaming*, det vil sige fjernsyn distribueret via internettet. Denne stigning var specielt stor i aldersgruppen 15 - 29 år, hvor 75 pct. streamede ugentligt (i forhold til 38 pct. af alle danskere). I 2013 stod streaming for 28 pct. af tidsforbruget i aldersgruppen 15 - 29 år. I 2015 var andelen steget til 43 pct.¹⁹ Figur 8 (nedenfor) viser, hvilke streamingtjenester danskerne benytter ugentligt.²⁰

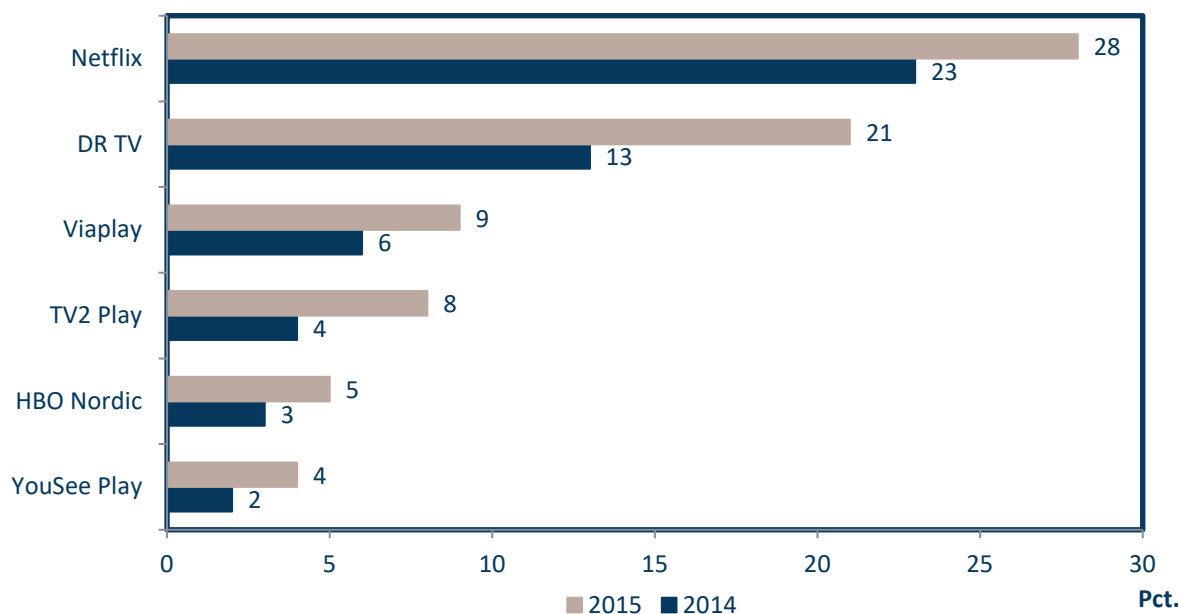
¹⁷ Ibid

¹⁸ Kulturstyrelsen (2016): *Mediernes udvikling i Danmark 2016*. København, Kulturstyrelsen.

<http://slks.dk/mediernes-udvikling-2016/overblik-og-perspektivering/>

¹⁹ DR (2016): *Medieudviklingen 2015*. DR Medieforskning. http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/D8F466AE-9EFB-4617-B8CD-5737425911FD/6140447/medieudviklingen_2015_3.pdf.

²⁰ Ibid

Figur 8: Hvor mange danskere benytter streamingtjenester ugentligt?


Kilde: TNS Gallup Index Danmark - Illustration fra DR's publikation "Medieudviklingen 2015". Målgruppe: 12+ år.

Af figur 8 fremgår det, at Netflix er den største fjernsynsstation i Danmark, når det gælder streaming, samt at producenten har styrket sin stilling yderligere fra 2014 til 2015. DR indtager, med sine 21 pct., en andenplads. Den altovervejende del af streaming-forbruget udbydes af private selskaber.²¹

Revisionsfirmaet PwC skønner, at det danske marked for streamingtjenester steg fra 371 millioner i 2013 til 1 milliard i 2015, og at dette marked vil være vokset til 1,5 milliarder i 2019. Prognosen inkluderer udbydere som Netflix og HBO²².

Det totale fjernsynsforbrug toppede i 2010 (med 3 timer og 21 minutter dagligt). Senere er det faldt til 2 timer og 52 minutter i 2015. Det er stort set uændret fra 2014. Teenagers brug af traditionelt TV faldt med en tredjedel fra 2013 til 2015, så de i 2015 kun så 65 minutter om dagen²³. Det synes klart, at stigningen i medieforbruget ikke foregår inden for traditionelt radio og fjernsyn, men i nye, hybride medieformer. Tabel 1 (nedenfor) viser, hvilke medieplatforme andele af befolkningen har brugt dagen før.

²¹ Ibid

²² Carlsen, Christian (2016): *Prognose: Streaming-salg vil runde 1,5 milliard*
<http://mediawatch.dk/Medienyt/TV/article9030184.ece> 30. sept. 2016

²³ DR (2016): *Medieudviklingen 2015*. DR Medieforskning. http://www.dr.dk/NR/ronlyres/D8F466AE-9EFB-4617-B8CD-5737425911FD/6140447/medieudviklingen_2015_3.pdf.

Tabel 1: Brug af medier og platforme

	Pct.
Tv på tv	78
Tv på computer	16
Tv på mobil	6
Radio i radio	52
Radio på computer	4
Radio på mobil	4
Papiraviser	46
Internetaviser	36
Papirmagasiner	18
Netmagasiner	3
Papirbøger	30
e-bøger	5

Anm.: Andele af befolkningen der har brugt et givet medie dagen før. Et medie er registreret som brugt, hvis respondenterne har angivet 1 minuts brug af mediet eller mere. Der har deltaget 1.112 personer i surveyen.

Kilde: Jensen og Helles "Danskernes mediebrug 2014 - hverdag og demokrati" fra 2015

Reuters Institute for Journalism Studies har gjort fjernsyn til tema for sin 2016-rapport, *What is happening to television news?*²⁴ Den viser, at antallet af minutter set i aldersgruppen 16 - 24 år i Storbritannien er faldet med 21 pct.; fra 157 minutter per dag i 2012, til 124 minutter per dag i 2015. I USA har faldet været 29 pct. i den samme periode.²⁵

Unge brugere i hele Europa foretrækker i stigende grad at se fjernsyn via nettet, i deres eget tempo og på deres mobil. Mens de traditionelle fjernsynsudbydere taber terræn blandt unge brugere, eksperimenterer Netflix og Facebook med nye former for video. I januar 2016 rapporterede Facebook, at virksomhedens 1 milliard brugere verden over totalt så over 100 millioner timer video hver dag. Netflix kunne fortælle, at deres 75 millioner brugere streamede i gennemsnit 166 millioner timer video per dag. Dog fastslår Reuters-rapporten, at mens der eksperimenteres med drama, dokumentar- og fjernsynsserier, arbejder ingen af udbyderne seriøst med at udvikle nye formater for *nyheder*.²⁶

Forbrugernes mediepræferencer er dynamiske. Ikke bare ændres de over tid, men de ændres også ud fra hvilke medier, der er teknisk tilgængelige i øjeblikket, og hvad de forskellige medier koster i forhold til hinanden. I lighed med andre skælsættende perioder fører medieopbruddet

²⁴ Kleis Nielsen, Rasmus and Richard Sambrook (2016): *What is happening to television news? Digital News Project 2016*. Reuters Institute for the Study of Journalism.

[http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Journalism%2C media and technology predictions 2016.pdf](http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Journalism%2C%20media%20and%20technology%20predictions%202016.pdf) 18 April.

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

til betydelig innovation, når det gælder indhold og nye finansieringsformer. F.eks. er der en efterspørgsel efter den klassiske "kvalitetsjournalistik" hos nogle nyhedskonsumenter.

I Nederlandene, hvor staten spiller en mindre dominerende rolle i medierne end i Danmark, er et nyt journalistisk projekt finansieret i den private sektor og ved hjælp af *crowdfunding* (se Boks 1). Crowdfunding er en netbaseret børs, hvor investorer online forpligter sig til at investere et bestemt beløb. Hvis virksomheden passerer en bestemt finansieringsmålsætning, kaldes pengene ind, og virksomheden starter.²⁷

Boks 1

Et eksempel på en virksomhed finansieret ved *crowdfunding* er De Correspondent, en nederlandsk kvalitetsavis på nettet uden reklame. En række erfarne journalister lancerede projektet i 2013. Efter få dage havde projektet rejst over 1 million euro fra 15.000 investorer. De blev samtidigt garanteret et års abonnement på det nye produkt. I 2016 består redaktionen i Amsterdam af 30 journalister og 22 udlandskorrespondenter. Tjenesten har 40.000 abonnenter.²⁸

Da der er færre statslige medier i Nederlandene, ved publikum, at man skal betale for medier, hvis man vil slippe for reklame.

I Danmark havde det digitale medlemsmedie Zetland 2.812 medlemmer efter to måneders drift, ifølge websiden *zetland.dk*. I forretningsplanen havde mediet regnet med 1.200 medlemmer ved udgangen af april. I Tyskland kan læsere slippe for reklamer ved at blive medlem af mediet *krautreporter.de*. Begge disse medier har taget imod mindre beløb i statsstøtte.

Der er ligeledes eksempler på, at film- eller programserier finansieres privat og ved hjælp af crowdfunding. På crowdfunding-plattformen *Kickstarter* finansieres en række store film og filmserier. Også de andre crowdfunding-plattformer benyttes af både traditionelle og smalle medieproduktioner.

Da de såkaldte *Panama Papers* blev offentliggjort i april 2016, var arbejdet i stor grad finansieret ved hjælp af crowdfunding og donationer. *Süddeutsche Zeitung* mente ikke, at avisen var i stand til at gennemarbejde de store datamængder selv og søgte derfor hjælp fra *International Consortium of Investigative Journalists*, et internationalt arbejdsfællesskab af undersøgende journalister. *Süddeutsche Zeitung* fik førsteret til publicering i Tyskland, men nyhedshistorierne blev gjort tilgængeligt i lokale nyhedsmarkeder over hele verden. I Danmark var det i Politiken og DR.

I en situation, hvor finansielle transaktioner foregår internationalt og i komplicerede netværk, er *Panama Papers* et eksempel på en international arbejdsdeling, hvor researchmaterialet betragtes som en råvare, og hvor det endelige produkt tilpasses og præsenteres i lokale

²⁷ Hunter, Andrea (2016): "*It's Like Having a Second Full-Time Job*." *Journalism Practice* 10(2): 217-232. <http://dx.doi.org/10.1080/17512786.2015.1123107>

²⁸ *de Correspondent* (2016): *A crowdfunding world record in journalism*. <https://decorrespondent.nl/en>.

detailmarkeder. Det er nok et eksempel på innovation inden for nye, markedsbaserede medieformer.

BBC og DR tjener i øjeblikket penge på at dele deres serier op i forskellige nationale markeder, når de sælger dem til andre fjernsynsstationer. En svensk internetbruger har ikke adgang til at streamer den britiske serie Barnaby fra dansk fjernsyn, fordi DR ikke har adgang til at distribuere produktet uden for Danmark. En dansk sommerhusgæst i Skåne kan ikke se svenske serier over nettet, fordi han har et dansk IP-nummer på sin mobiltelefon. Han får en besked på skærmen, om at "programmet kun kan ses i Sverige", selv om den svenske stat ville mene, at han bestemt opholder sig i Sverige.

EU's konkurrencekommissær, Margrethe Vestager, og to andre EU-kommissærer kom i 2015 med et udspil til et "digitalt, indre marked" i EU. Dette var desuden et af hovedtemaerne i kommissionspræsident Junckers *State of the Union*-tale i september 2016.²⁹ Allerede i december 2015 fremsatte EU-kommissionen et lovforslag (forordning) med forbud mod *geo-tagging*. Det vil sige, at det skal være muligt for alle i EU/EØS-området at have adgang til ethvert digitalt produkt. Ved at fjerne f.eks. Apples og Netflix' mulighed for at tage forskellige priser i forskellige markeder, vil forbrugeren blive i stand til at købe f. eks. sin streaming-tjeneste dér, hvor den er billigst.³⁰

Hvis forbuddet mod *geo-tagging* bliver gennemført, vil ingen kunne nægte en fjernsynsseer at hente programmer fra SVT, DR eller BBC direkte på nettet. Dermed forsvinder en vigtig indkomstkilde for DR og de andre statslige medieselskaber. For at skabe et europæisk, digitalt mediemarked, foreslog EU-kommissionen den 14. september 2016 at revidere og etablere en række europæiske retsakter:

- To nye forordninger, der skal sikre, at europæiske rettighedshavere til fjernsyn, radio og tekst får betaling for brugen af deres digitale materiale³¹
- Copyright-spørgsmål flyttes til europæisk niveau, ved at EU-direktiv 2001/29/EC revideres. Det skal herefter omfatte nyhedsmateriale, inkluderet en europæisk undtagelse for "fair use"
- En udvidelse af EUs fjernsynsdirektiv til at omfatte streaming- og deletjenester. Udenlandske streamingtjenester vil herefter blive reguleret i den europæiske stat, hvor de har flest ansatte (i Netflix' tilfælde i Nederlandene). YouTube vil herefter omfattes af europæisk copyright-lovgivning og regler for reklame og produktplacering.³²

²⁹ European Commission (2016): *State of the Union speech by Jean-Claude Juncker, commission president* http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en

³⁰ European Commission (2015): *A Digital Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence*. European Commission. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0100&from=EN>

³¹ European Commission (2016): *Modernisation of the EU Copyright Rules*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/node/84547>

³² European Commission (2016): *Proposal for a Directive COM/2016/0287* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A287%3AFIN>

Disse forslag betyder samlet en ændring af vilkårene for de europæiske radio- og fjernsynsselskaber. Mens de frem til nu har kunnet dele det europæiske marked op og tage betaling i nationale markeder, vil denne mulighed forsvinde ved indførelsen af et europæisk forbud mod geo-tagging. En europæisk forbruger vil herefter kunne se alle DR's streamede programmer i hele Europa, og DR vil få betaling efter, hvor mange seere de har.

EU-kommissionen forestiller sig, at betalingen af royalties skal foregå ved hjælp af eksisterende strukturer i medlemsstaterne, offentlige eller private, f.eks. som det nu foregår for musiktjenester som Spotify. Her samler et netværk af agenter royalties ind i de forskellige europæiske markeder og sørger for, at rettighedshaveren får sine penge.

Spørgsmålet om tekniske hindringer i nationale markeder vil sandsynligvis blive aktuelt. Det vil sige, at ikke-licensbetalere kan ekskluderes f.eks. ved hjælp af kodeord. Sker det, og DR ikke længere er tilgængelig for offentligheden, er det svært at se, at DR skiller sig ud fra private programudbydere eller har krav på en særlig status.

Medieopbruddet og den teknologiske udvikling gør, at der åbnes op for et række innovative og nye, markedsbaserede medieformer, men det koster penge at udvikle og eksperimentere med nye medier. Fordi forbrugernes mediebudget i stor grad er beslaglagt af DR, går Danmark formentlig glip af en spændende international medieudvikling. Snarere cementeres de gamle fjernsynsmedier, som er populære hos de ældre brugergrupper.

OPSUMMERING

- De statslige medier (DR og TV2) er dominerende også på det danske internetmarked.
- Forbruget af private medier (dagblade) er kraftigt faldende.
- De private medier har svært ved at udvikle en lønsom forretning på nettet, så længe DR konkurrerer med gratis onlinetjenester, finansieret over de offentlige budgetter.
- I aldersgruppen 15 - 29 år streamer 75 pct. ugentligt (i forhold til 38 pct. af alle danskere).
- Netflix er den største fjernsynsstation i Danmark, når det gælder *streaming*.
- Fremvæksten af et europæisk marked for streaming og deling af audiovisuelt materiale gør det svært for de traditionelle fjernsynsselskaber at dele markedet op efter nationale grænser.

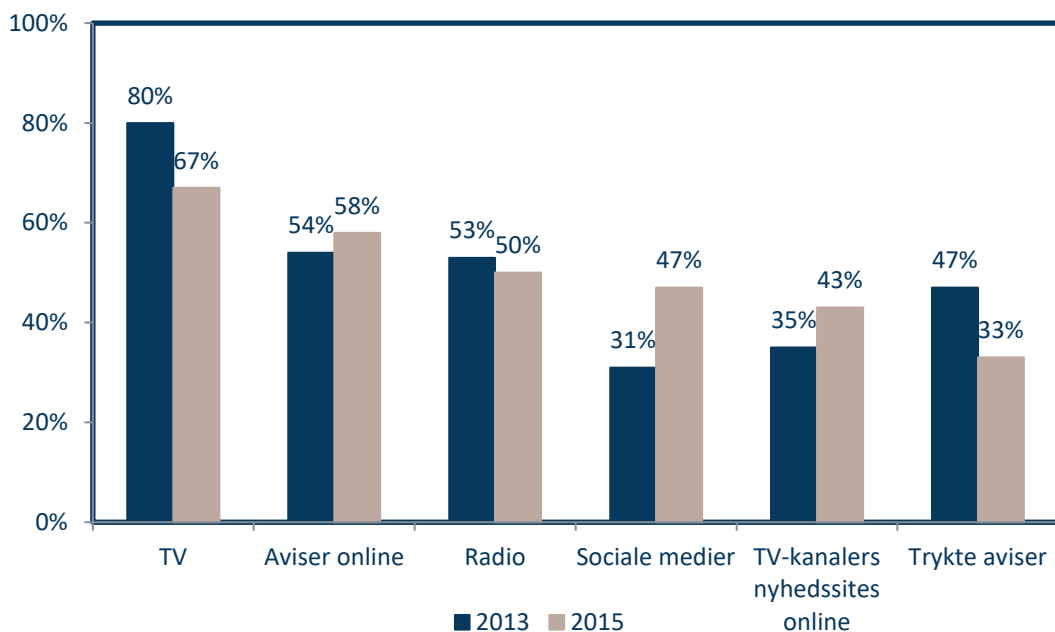
NYHEDSFORDIDLING GENNEM TRADITIONELLE OG NYE MEDIER

Nyhedsformidlingen betragtes tit som en særlig vigtig del af mediernes formidlingsforpligtelse. En stadig større del af nyhedsforbruget sker imidlertid via de sociale medier, f.eks. Facebook. Denne udvikling går specielt hurtigt i Danmark sammenlignet med f.eks. Finland. Det betyder, at DR, selv med sin meget solide finansiering, endnu ikke når ud med nyhedsformidling til de unge brugere. Ifølge en undersøgelse bruger 68 pct. i aldersgruppen 18-30 år smarttelefonen til at modtage nyheder, mens 61 pct. i aldersgruppen 31 - 50 gør det.³³

Siden 2013 er der sket en klar svækkelse af både fjernsynets og de trykte avisers betydning for nyhedsformidlingen. I en undersøgelse udført af YouGov for Center for Magt, Medier og Kommunikation, Roskilde Universitet og Reuters Institute for the Study of Journalism, blev danskerne spurgt om, hvilke *overordnede* nyhedsmedietyper de bruger. Mens der i 2013 var 80 pct. af danskerne, der sagde, at de havde brugt TV-nyhedsudsendelser, var andelen faldet med 13 pct. point til 67 pct. i 2015. Ifølge denne survey, er brugen af trykte aviser faldet fra 47 pct. til 33 pct., mens nedgangen for radionyheder var mindre omfattende (fra 53 pct. til 50 pct.). I denne toårsperiode spiller fjernsynet en stadig mindre rolle i forhold til onlineaviserne³⁴ (Figur 9):

³³ Jensen, Klaus Bruhn and Rasmus Helles (2015): Danskernes Mediebrug 2014 - hverdag og demokrati. København, Kulturstyrelsen og Københavns Universitet. <http://slks.dk/mediernes-udvikling-2015/specialrapporter/danskernes-medibrug/>

³⁴ Schrøder, Kim Christian (2015): Danskernes brug af nyhedsmedier : Brugsmønstre og nyhedsmedier 2015. Center for Magt, Medier og Kommunikation. [http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/cbit/MMK/Danskernes brug af nyhedsmedier_2015.pdf](http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/cbit/MMK/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2015.pdf) 7. januar 2016.

Figur 9: Brug af forskellige nyhedsmedietyper


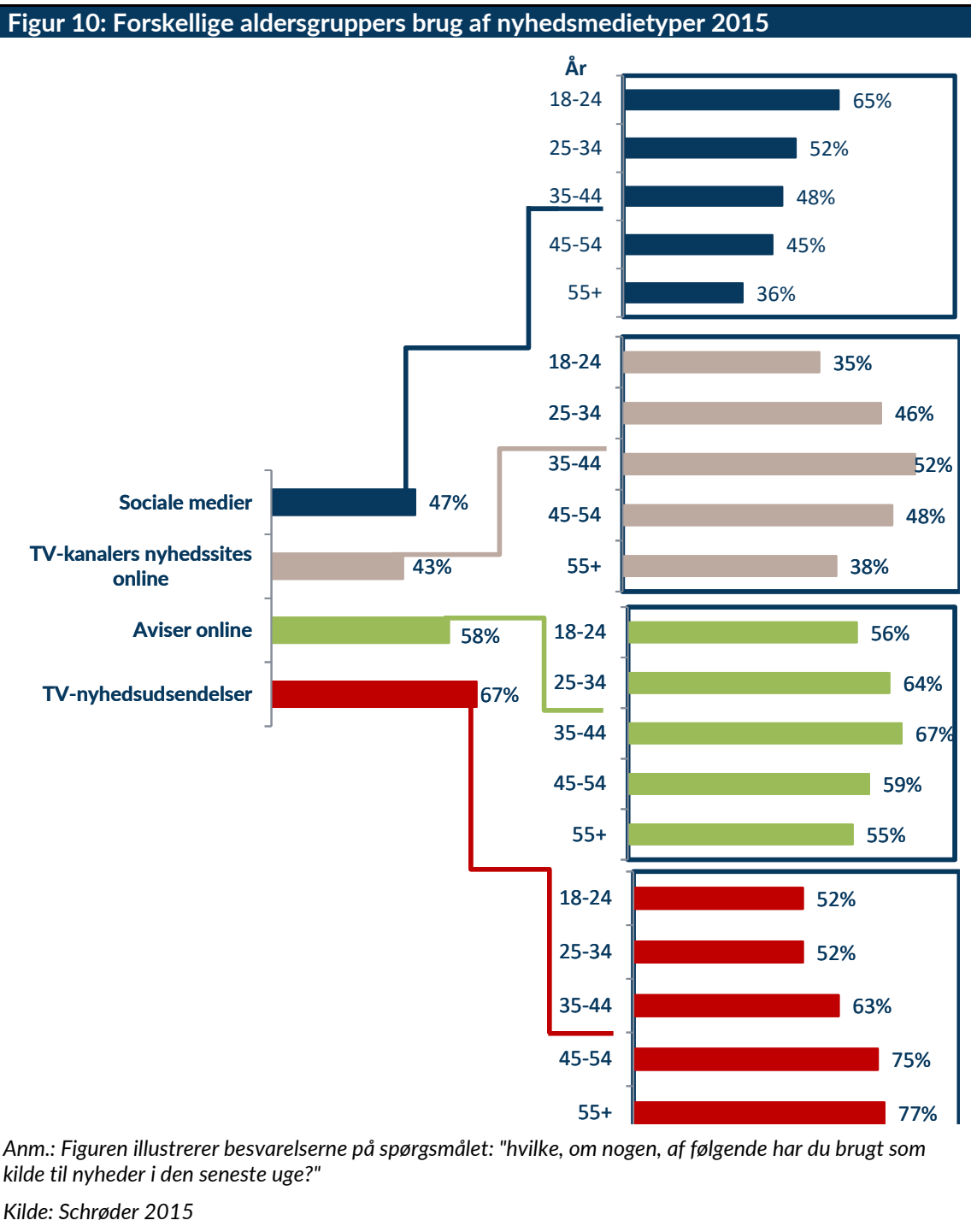
Anm.: Figuren illustrerer besvarelserne på spørgsmålet: "hvilke, om nogen, af følgende har du brugt som kilde til nyheder i den seneste uge?"

Kilde: Schrøder 2015

En markant udvikling er, at mange europæiske mediebrugere får deres nyheder via sociale medier. Mens nyheder tidligere opstod på et website og derefter blev delt i sociale medier, bliver et stigende antal nyhedsobjekter præsenteret i de sociale medier fra starten. Facebook er det dominerende sociale medie til distribution af nyheder i alle de undersøgte lande. I alt er der 41 pct., der bruger Facebook til nyheder, mod 18 pct., der bruger YouTube, og 11 pct., der bruger Twitter.³⁵

Der er desuden forskelle mellem de forskellige aldersgrupper, når det gælder, hvilke platforme de henter deres nyheder på, jf. figur 10.

³⁵ Ibid



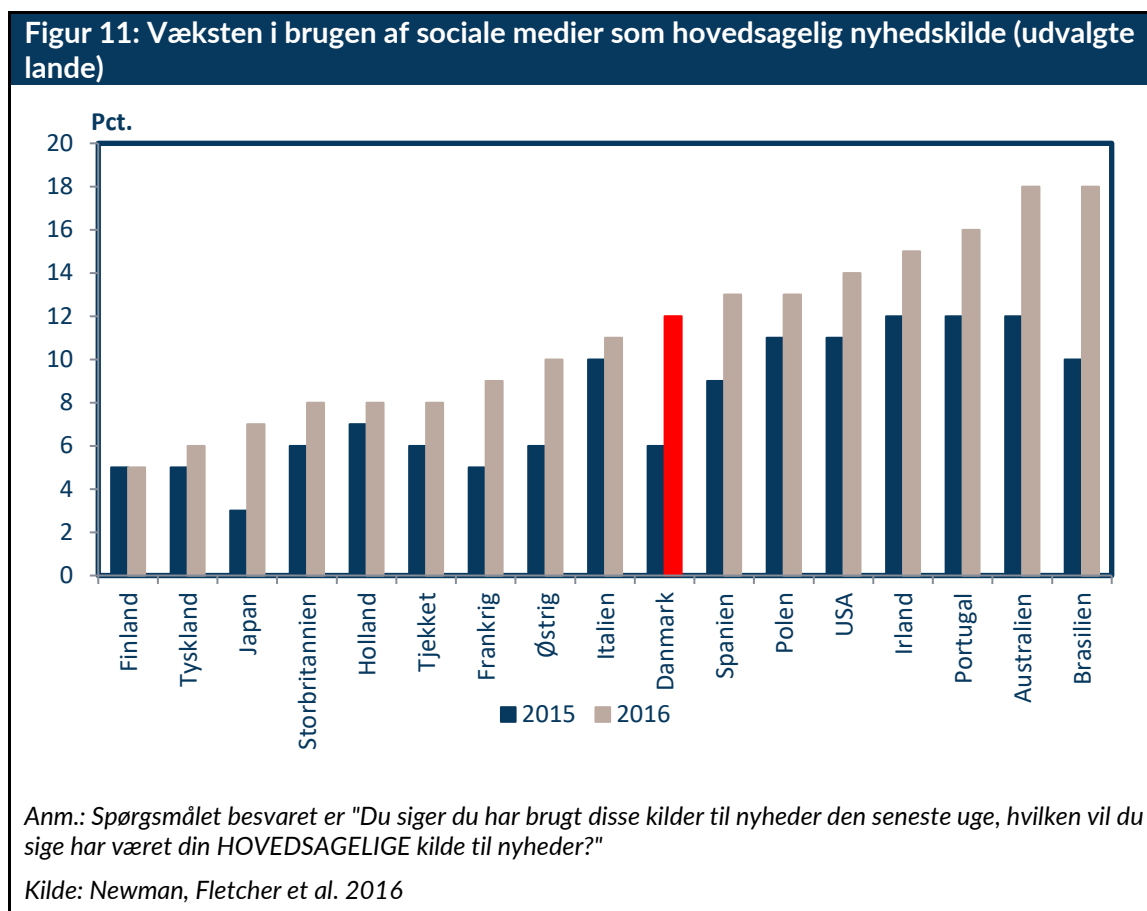
Figur 10 viser f. eks., at TV-nyhedsudsendelser er vigtige i alle grupper af befolkningen, men i særdeleshed i aldersgruppen over 35. For de 18 - 34-årige er de sociale medier en ligeså vigtig kilde for nyheder som TV-nyhedsudsendelsen.³⁶

En survey-undersøgelse udført for Reuters Digital News Report 2016 i 26 lande (deriblandt Danmark) viser, at 52 pct. af brugerne henter nyheder via sociale medier ugentligt. 12 pct.

³⁶ Ibid

bruger sociale medier som deres hovedsagelige kilde for nyheder. For første gang siger de 18-24-årige, at sociale medier er deres hovedkilde for nyheder (28 pct.), mens fjernsyn er hovedkilde for 24 pct.³⁷

Rapportens tal (figur 11) for Danmark viser, at der fra 2015 til 2016 var en fordobling, fra 6 pct. i 2015 til 12 pct. i 2016, af andelen, der fik nyheder primært fra sociale medier - det vil i hovedsagen sige Facebook og YouTube.³⁸



Konsekvensen af den øgede distribution af nyheder via sociale medieplatforme er, at medierne ikke nemt kan tage sig betalt for nyhedsobjekterne fra brugerne. Medier som Berlingske tager stadig betaling for mange nyhedsobjekter, f.eks. ved at forlange abonnement/pålogning efter de 15 første gratis artikler. I løbet af 2016 er mange danske medier begyndt selv at dele et stigende antal artikler via Facebook i håb om at øge deres markedsandel blandt Facebook-brugerne. Læsere, der klikker på en artikel fra internationale nyhedsbrands som The Guardian eller Financial Times, bliver derimod ikke længere standset af en betalingsvæg. Konkurrencen mellem medierne gør, at de ofte tillader gratis læsning af artikler, når de bliver tilgængeligt fra Facebook. Hvis de deler artiklen via Facebooks delingsunivers, Facebook Instant Articles, forhandles vilkårene mellem mediet og Facebook, hvor en deling af annonceintægterne kan

³⁷ Kleis Nielsen, Rasmus and Richard Sambrook (2016): *What is happening to television news? Digital News Project 2016*. Reuters Institute for the Study of Journalism. 18 April.

³⁸ *Ibid*

indgå.

En undersøgelse, udarbejdet af medieforskerne Anker Brink Lund, Ida Willig og Mark Blach-Ørsten i 2009, viste, at hver enkelt danske nyhedsjournalist mere end fordoblede sin produktion fra 1999 til 2009. Stigningen i nyhedsproduktion på 134 pct. skyldtes, at den enkelte journalist skal producere til flere medier, samtidigt med at de digitale medier kræver stadige opdateringer.³⁹

Ifølge undersøgelsen var det stadig dagbladene, der leverede hovedparten af historierne til nyhedsstrømmen (med 71 pct.). Jyllands-Posten, Berlingske og Politiken var de mest citerede aviser. Det viser sig, at stoffet i stigende grad er taget fra andre artikler. 42 pct. af stoffet var således lånt eller planket fra andre i 1999. Tallet var steget til 64 pct. genbrug i 2008.⁴⁰

I den tidligere omtalte Reuters-undersøgelse *Danskernes brug af nyhedsmedier* argumenterer forskerne for, at internettet fører til større pluralisme i medierne. Forfatterens tolkning er, at personer i denne undersøgelse netop siger "at sociale medier, hvor de modtager nyhedslinks fra deres personlige netværk, bringer dem i kontakt med flere nyhedsmedier og -historier, end de ellers ville møde på deres vej."⁴¹

Forfatterne taler om "en stigende kompleksitet i nyhedsmediernes økosystem". Forskerne mener, at kunne observere nye forbrugsmønstre hos yngre mediebrugere:

*"Virkeligheden er, at de fleste mennesker over 45 bruger digitale nyheder som et supplement, noget man kan tilvælge, når det passer, uden at opgive de rodfæstede nyhedsvaner med fjernsyn, radio og trykte medier. Yngre aldersgrupper, der er vokset op med det digitale univers, udviser en noget anderledes adfærd og forventer i stigende grad at få deres nyheder online og i nye nyhedsformater."*⁴²

De nye brugermønstre indebærer, at brugeren ikke henter sine nyheder hos et nyhedsbrand, men sammensætter personlige metamedier - f.eks. Facebook - hvor brugeren modtager flere mediers produktion omkring en nyhedshændelse. Forbruget er kontekstafhængigt og kan tage nye former, f.eks. i form af smarte armbåndsure, smarttelefoner etc.⁴³

³⁹ Albrecht, Jakob, Troels Evold Widding, et al. (2009): *134% flere historier, 8% flere journalister*. Bladet Journalisten. <http://journalisten.dk/134-flere-historier-8-flere-journalister> 12. februar.

⁴⁰ Lund, Anker Brink, Ida Willig, et al. (2009): *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde i Danmark før og nu*. Århus, Ajour.

⁴¹ Schrøder, Kim Christian (2015): *Danskernes brug af nyhedsmedier : Brugsmønstre og nyhedsmedier 2015*. Center for Magt, Medier og Kommunikation.

[http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/cbit/MMK/Danskernes brug af nyhedsmedier 2015.pdf](http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/cbit/MMK/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2015.pdf) 7. januar 2016.

⁴² Ibid s. 9

⁴³ Kay, Alan and Adele Goldberg (1977): "Personal Dynamic Media." *Computer* 10(3): 31-41.

http://ieeexplore.ieee.org/ep_jfnadgang.kb.dk/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1646405&isnumber=34520

OPSUMMERING

- Til trods for at DR producerer til alle platforme, taber institutionen terræn hos de unge fjernsynsseere. Virksomheden når endnu ikke ud med nyhedsformidling til de unge brugere.
- I aldersgruppen 18 - 24 fik 65 pct. nyheder fra sociale medier i 2015.
- Fra 2015 til 2016 var der en fordobling af antallet danskere, der primært fik deres nyheder fra sociale medier, fra 6 pct. i 2015, til 12 pct. i 2016.
- Et faldende antal originale nyhedsobjekter deles og distribueres stadig oftere. Dagbladene nyheder kopieres og distribueres i stor grad, uden at de kan tage betaling for dem.
- Nyhedsforbrugere i alle aldre vælger i stigende grad at hente deres nyheder fra gratis metamedier, f.eks. Facebook, hvor nyhedsobjekter samles fra en række nyhedskilder og nyhedsbrands og leveres i en digital strøm, tilpasset den enkeltes brugermønster.

STATENS ROLLE I AT CEMENTERE DEN EKSISTERENDE MEDIESTRUKTUR

Det medieforlig, der blev indgået i 2014, tager i meget ringe grad hensyn til, at de danske trykte medier er i opbrud, og at de statslige medievirksomheder markant styrker deres stilling på det danske mediemarked.

Mediestøtteudredningen konkluderede i 2009, at den offentlige mediestøtte primært har tjent til at konsolidere og cementere den eksisterende mediestruktur. Analysen beskriver tre scenarier for den videre udvikling:⁴⁴

1. Baselinescenariet, med fortsat krise
2. Saneringsscenariet (med omlægning af de eksisterende ordninger)
3. Meriteringsscenariet (tildeling af offentlige tilskud ud fra merit)

Baselinescenariet præges af krise, og annoncekronerne overføres til internettet. Mediestøtten videreføres som tidligere med det resultat, at dagbladene svækkes, og de statslige virksomheder styrkes:

"Med uændret mediestøtteallokering vil det styrke DR, TV2/Regionerne og gratisaviserne, hvorimod dagbladene, de fleste fagblade og tidsskrifter samt kommerciel radio på landsplan vil komme svækkede ud af perioden".⁴⁵

Udredningen beskriver to alternative scenarier: *Saneringsscenariet* (som indebærer en delvis omlægning af de eksisterende ordninger), og *meriteringsscenariet*. Dette sidste scenarie indebærer,

"at de nuværende støtteordninger omlægges gradvist, så alle offentlige tilskud i fremtiden tildeles på baggrund af ansørgeres meriter – ikke udløst automatisk af historiske eller platformsspecifikke forhold".⁴⁵

Rapporten beskriver en overgangsordning på fire til otte år, hvor de nuværende støttemodtagere får beskåret deres basisbevillinger, men til gengæld kan søge tilskud fra et antal konkurrenceudsatte puljer. Denne overgangsordning blev i beskeden grad fulgt op i det medieforlig, der blev indgået mellem Folketingets partier i 2014. Her fik kulturminister Marianne Jelved styrket produktionen af dansk film med 60 - 65 millioner om året, og 230 millioner blev afsat til dansk filmproduktion de følgende år, hovedsageligt gennem Det Danske Filminstitut.

Den vigtigste del af forliget med Folketingets partier var imidlertid, at licenssystemet blev videreført, og at licensen blev reguleret med udgangspunkt i forbrugerpriserne. Ved at *saneringsscenariet* ikke blev iværksat, fortsatte den udvikling, som Rambøll-udvalget advarede

⁴⁴ Rambøll (2009): *Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*.

[http://www.ramboll.dk/~media/Images/RM/RM DK and RM Group/PDF/Publications/2009/Medieudredning/Mediestoette Slutrapport2009.pdf](http://www.ramboll.dk/~media/Images/RM/RM%20DK%20and%20RM%20Group/PDF/Publications/2009/Medieudredning/Mediestoette_Slutrapport2009.pdf)

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

imod: Grundlaget for en forsat konsolidering og cementering af den eksisterende mediestruktur var lagt.

Som det fremgår af næste kapitel (Mediestøtten) blev Mediestøtten delvis omlagt i 2014 for at styrke *meriteringsscenariet*. Imidlertid må det kunne fastslås, at *baselinescenariet* er fortsat med at udfolde sig, idet krisen for dagbladene er blevet forværret i takt med, at annoncekronerne fortsat overføres til internettet - og uden at dagbladene kan skabe en forretning af deres nyhedsformidling.

OPSUMMERING

- Den danske mediepolitik bidrager til at styrke de statslige medier ved at konsolidere og cementere den eksisterende mediestruktur.
- Hvis denne tendens skal brydes, skal mediepolitikken saneres, som påpeget i Rambøll-analysen.

MEDIESTØTTEN

I dag fordeler staten 5,2 mia. i støtte til medier i Danmark . Som det fremgår af tabel 2 nedenfor, består dette beløb af de samlede licensindtægter, nulmoms samt direkte dagbladsstøtte. Den altovervejende del af den statslige mediefinansiering, 3,7 mia.kr. , er licensmidler, der går til én virksomhed, DR⁴⁶, mens støtten til de private dagblade udgør under én sjettedel af dette.

Denne skævvridning bidrager til, at staten spiller en ikke bare stor, men ligefrem dominerende rolle.

De seneste år har statens regulering af danske medier ændret karakter ved, at der er indført tre nye måder at regulere på⁴⁷:

1. Udlysning af tilladelser (udlicitering og licenser)
2. *Ex ante*-testen
3. Kontraktlig styring og mediestøtte

Den offentlige sektor, i hovedsagen DR, er blevet genstand for en mere detaljeret mediepolitisk regulering, mens selve programindholdet ikke længere er det. Den private radiokanal Radio24Syv, som ejes af Berlingske men er statsfinansieret, er genstand for en meget detaljeret kontraksregulering - også af det programmæssige indhold. F. eks. stiller staten krav i *Kravspecifikationen* om, at der skal produceres mindst 25 minutters satire per dag. Fra 22. december 2014 opgøres dette krav ugevis.⁴⁸ Hvert år aflægges stationen et *public service-regnskab*.⁴⁹

Mediestøtten blev omlagt i 2014 og tildeles af Slots- og Kulturstyrelsen. Medienævnet behandler ansøgningerne efter en bekendtgørelse.⁵⁰ Hensigten med omlægningen er "*at mediestøtten skal medvirke til at løfte den demokratiske debat og fremme mangfoldigheden i medierne ved at understøtte nye former for journalistik, nye medier og de trykte mediers omlægning til digital distribution samt internetmedier i øvrigt*".⁵¹

⁴⁶ DR (2016): *DR's årsrapport 2015*

http://www.dr.dk/static/documents/2016/04/29/drs_aarsrapport_2015_176203ba.pdf

⁴⁷ Søndergaard, Henrik og Rasmus Helles (2014): *Media Policy and New Regulatory Systems in Denmark*, i Psychogiopoulou, Evangelia: *Media Policies Revisited; the Challenge for Media Freedom and Independence*, Palgrave Macmillan, Basingstoke

⁴⁸ Kulturstyrelsen (2015): *Radio- og TV-nævnets udtalelse om Radio24Syvs public service- redegørelse for 2014* http://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/KS/medier/radio/FM_4_-_Radio_24syv/Public_service-redegoerelser/PS-redegoerelse_2014/Naevnsudtalelse_PS_2014_Radio24syv.pdf 30. sept 2016

⁴⁹ Radio24Syv (2016): *Public Service - Vi står til regnskab* <http://www.radio24syv.dk/om-radio24syv/public-service/>

⁵⁰ Lov nr. 1604 af 26. december 2013

⁵¹ Finansloven 2016, punkt 21.11.62

Medienævnet tildelte (i 2016) 368 mio. kr. i "redaktionel produktionsstøtte". Blandt de største modtagere, 17,5 mio. kr. hver, er de traditionelle trykte medier Politiken, Dagbladet Børsen, Jyllands-Posten, Ekstrabladet, Jyske Vestkysten, Nordjyske Stiftstidende, BT og Berlingske Tidende.

Trykte medier med få læsere modtager flere penge. F. eks. modtager Dagbladet Information 25,5 millioner kr. og Kristeligt Dagblad 28,9 millioner kr. ifølge Slots- og Kulturstyrelsen. Også nogle mindre, alternative og digitale medier får støtte, men med langt mindre summer. Foreningsblade og tidsskrifter kan søge Bladpuljens fordelingsudvalg (under Medienævnet) om distributionstilskud på 21,4 millioner (for 2016). I 2. uddelingspulje i 2016 blev der bevilget 9,6 millioner fra en innovationspulje, hvor der ydes projektstøtte til etablering og udvikling af nyhedsmedier.⁵²

Tabel 2: Udvikling i mediestøtte 2011-2015, mio. kr. (årets priser)

	2011	2012	2013	2014	2015
Samlede licensindtægter til radio og tv	4.140,0	4.220,0	4.310,0	4.417,7	4.403,8
Aviser og blade (nulmoms fraregnet lønsumsafgift)	675,0	540,0	450,7	386,3	386,3
<u>Direkte dagbladstøtte</u>	<u>347,7</u>	<u>358,0</u>	<u>348,0</u>	<u>350,0</u>	<u>376,0</u>
I alt	5.162,7	5.118,0	5.108,0	5.153,7	5.166,1

Anm.: Ordninger, der i de pågældende år overstiger 50 mio. kr., er medtaget i tabellen. Der er tale om opdaterede tal for nulmoms.

Kilde: Statistikbanken tabel BEVIL02 og Erhvervs- og vækstministeriet: "Redegørelse om erhvervsfremme og støtte" år 2011-2015 og Skatteministeriet.

Af tabel 2 fremgår det, at licensmidlerne stiger hvert år, til trods for at udgifterne til at producere radio og fjernsyn er faldende. Af figur 1 (side 3) fremgik det, at DR fra midten af 90'erne og frem til i dag tredoblede det samlede antal seerminutter. Dette tyder på faldende omkostninger til produktion og udstyr og skyldes i hovedsagen den teknologiske udvikling. Samtidigt har støtten til de private medier været kraftigt faldende - knap 45 pct. i løbende priser - siden 2008. Dette er resultatet af en faldende omsætning og dermed en lavere nulmoms.

De elektroniske medier er i udgangspunktet ringere stillet end de trykte medier, noget der er en hindring for innovation indenfor digitale medier. Nulmomsen betyder, at trykte avisers bladsalg (men ikke annoncesalg) er undtaget fra moms, mens digitale medier skal betale fuld moms af deres abonnementsalg, "idet aviser anses for at være en fysisk vare, mens netaviser og online nyheder regnes for at være en elektronisk ydelse".⁵³ I 2015 udgjorde dette subsidie af trykte nyhedsmedier 450 millioner kroner ifølge Skatteministeriets opgørelse (se tabel 2 foroven, samt

⁵² Slots- og Kulturstyrelsen (2016): *Baggrund for mediestøtte* <http://slks.dk/medier/mediestoette/baggrund/>

⁵³ Skatteministeriet (2016): *Folketingets kulturudvalg, svar på spørgsmål 63.*

<http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/kuu/spm/63/svar/1292532/1589199.pdf>.

tabel A1 i appendix). Til gengæld for nulmomsten skal de danske dagblade betale en lønsumsafgift. Danmarks nulmoms er en særlig dansk bestemmelse, som blev besluttet, da Danmark blev medlem af Det Europæiske Fællesskab i 1973. Hvis der er et politisk ønske om at undgå en afgiftsmæssig skævvridning, bør der principielt indføres den samme momssats for samtlige medier. I udgangspunktet vil det være en fælles momssats på 25 pct.

Den 7. april 2016 præsenterede EU-kommissionen en handlingsplan for reform af det europæiske momssystem.⁵⁴ Under punkt 5.2 antyder kommissionen, at en større frihed for medlemsstaterne til at bestemme reducerede momssatser kan være en option. En sådan ordning ville fremme digital handel i EU's digitale marked. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne på forhånd forklare kommissionen og medlemsstaterne, hvorledes en lavere momssats vil påvirke konkurrencesituationen.⁵⁵

I en tale den 6. maj 2015 udtalte EU-kommissionens præsident Jean-Claude Juncker, at han støtter forslaget om en lavere momssats for den digitale presse. Kommissionen mangler at komme med et konkret forslag, men ifølge EU-kommissær Moscovici vil kommissionen fremme et sådant forslag inden udgangen af 2016.⁵⁶

Norge har, i lighed med Danmark, haft et system, hvor trykte dagblade har haft en momssats på 0. Gennem EØS' tilsynsmyndighed (EFTA Surveillance Authority, ESA) omfattes Norge af de samme konkurrenceregler som EU, når det gælder moms på publikationer. Det er derfor interessant at se på EU-kommissionen/ESA's godkendelse af, at Norge fra 1. marts 2016 kunne indføre den samme momssats for digitale medier, som hidtil havde eksisteret for de trykte medier.

Beslutningen betyder, at alle norske medier skal benytte momssats 0 ved salg af sine tjenester og vil få refunderet den moms på 25 pct., som de har betalt ved indkøb. (Dog er den norske fag- og ugepresse ikke omfattet af nulmomsordningen. Ifølge notatets punkt 24 mangler de den "informerede demokratiske deltagelse" og bredde som dagspressen har.) EU/ESA betegner nulmomsten som statsstøtte, men en lovlig form for statsstøtte. Norge har bl.a. argumenteret for, at digitale medier har en lavere priselastisitet end trykte medier, og at 0-moms derfor vil være en acceptabel stimulans for at fremme udbredelsen af dem. Beslutningen gælder frem til 2022.⁵⁷

Den norske regerings politiske ønske er at fremme nyhedsformidling og debat, uafhængigt af mediets distributionsplatform. "Den afgiftsmæssige forskel mellem papiraviser og elektroniske

⁵⁴ European Commission (2016): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an action plan on VAT https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_en.pdf

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ European Magazine Media Association (2016): Press Publishers in Europe Respond to Public Consultation on Reduced VAT Rates for Electronically Supplied Publications <http://www.magazinmedia.eu/pr/press-publishers-in-europe-respond-to-public-consultation-on-reduced-vat-rates-for-electronically-su> 20 Sept

⁵⁷ EFTA's overvågningsorgan (2016): EFTA Surveillance Authority Decision raising no objections to a zero VAT rate for electronic news services (Norway) <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/776581.pdf>

nyhedsmedier har i en årrække været et væsentligt hinder for innovation og udvikling i mediebranchen. Når vi nu fjerner dette hinder, sørger regeringen for, at mediebranchen kan udvikle og tilbyde fremtidsrettede medieprodukter til brugerne, uafhængigt af platform", udtalte den daværende norske kulturminister Thorhild Widvey.⁵⁸

EU/EØS's medlemslande står over for en lignende problemstilling, når det gælder forskellen mellem elektroniske og trykte bøger. EU-kommissionen besluttede, at Luxembourg og Frankrig ikke kunne indføre den samme, lave moms på elektroniske bøger, som de havde på trykte bøger. EU-domstolen gav kommissionen ret, idet den mente, at trykte bøger er en vare, og digitale bøger en tjeneste.⁵⁹ Norge har momsfrigtagelse på trykte bøger, mens landet stadig har 25 pct. moms på digitale bøger.

OPSUMMERING

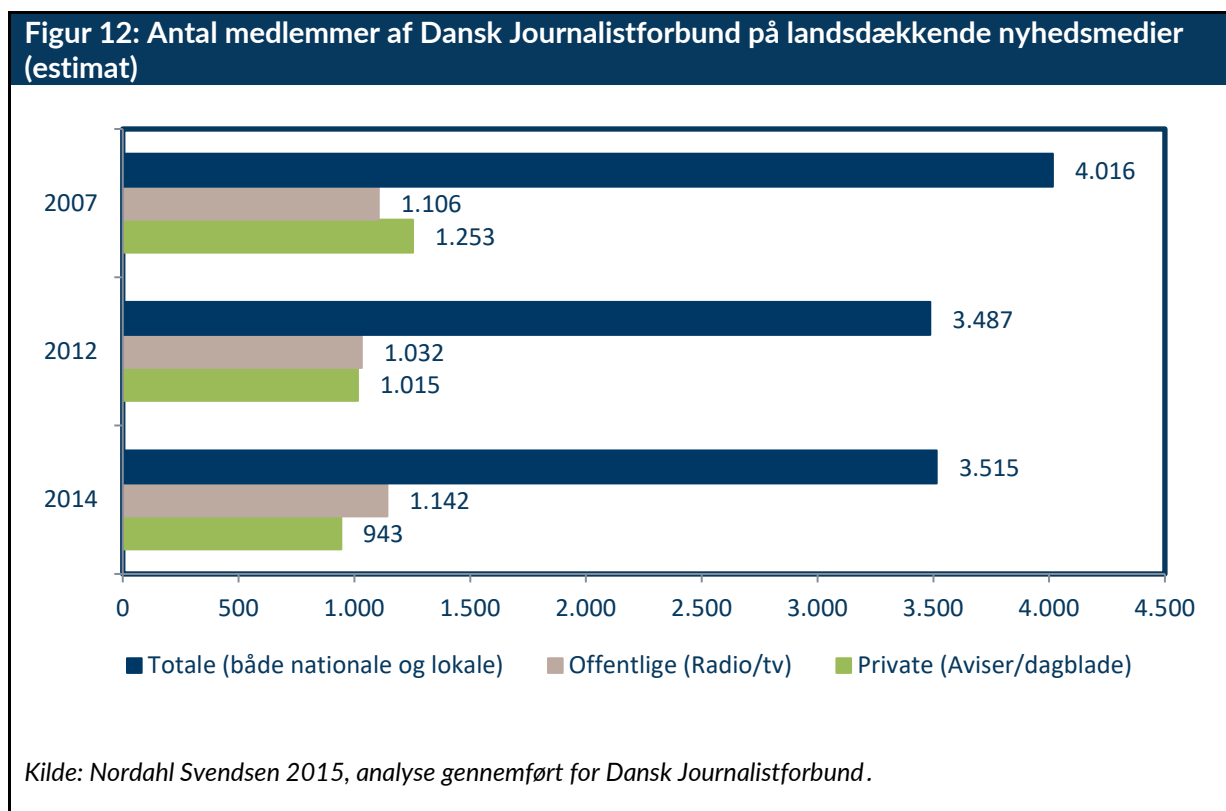
- Staten fordeler 5,23 mia. kr. i mediestøtte, hvoraf den altovervejende del er licensmidler, der går til DR. Denne bevilling er stigende.
- DR har tredoblet antallet fjernsynsminutter fra 90erne og frem til i dag. Dette tyder på faldende omkostninger til produktion og udstyr.
- Støtten til private medier har været kraftigt faldende, knap 40 pct., siden 2008.
- Hvis ønsket ikke er at fremme de trykte medier på bekostning af de digitale, bør den momsmæssige forskelsbehandling af trykte og digitale medier ophøre. Det kan ske ved at indføre én momssats for begge typer medie.
- Når EU-kommissionen nu synes at tillade nulmoms på nyhedsmedier, vil dette være et alternativ også for Danmark. Det bør overvejes, om den eksisterende mediestøtte ikke gør bedre nytte som kompensation for et bortfald af momsindtægter.
- En afskaffelse af mediestøtten og en overgang til nulmoms, vil være et bedre og mere generelt virkemiddel til at fremme produktionen af, og dermed adgangen til, nyhedsmedier.

⁵⁸ Regjeringen (2016): Notifisering av fritak for merverdiavgift for elektroniske nyhetstjenester. Pressemelding. 8. februar. <http://www.regjeringen.no/no/aktuelt/notifisering-av-fritak-for-merverdiavgift-for-elektroniske-nyhetstjenester/id2464932/>

⁵⁹ C-479/13 Commission v France og C-502/13 Commission v Luxembourg.

STATEN HAR EN MERE DOMINERENDE ROLLE I DANMARK END I ANDRE LANDE

Antallet af statsansatte nyhedsjournalister vil snart overstige antallet af privatansatte i Danmark, hvis udviklingen fortsætter. Her adskiller Danmark sig fra lande, vi kan sammenligne os med. Tal fra Dansk Journalistforbund tyder på, at der indenfor de traditionelle medier i Danmark har været en stor nedgang i antallet praktiserende nyhedsjournalister⁶⁰ (jf. figur 12):



Den kraftige reduktion i antallet privatansatte journalister - kombineret med det stabile antal journalister i DR - vil betyde, at majoriteten af journalister ved de landsdækkende medier i Danmark om få år vil være statsansat.

Også i Norge og Sverige er antallet journalister gået ned. Nedenfor (Tabel 3) vises medlemstallet for nyhedsjournalister i de nationale journalistforbund i Danmark, Norge og Sverige delt op efter offentligt og privat ansatte:

⁶⁰ Spindoktorer og informationskonsulenter er ekskluderet fra tallene.

Tabel 3 Overblik over fordelingen af nyhedsjournalister i Danmark, Norge og Sverige

Land	Antal				
	nyhedsjournalister	Privat sektor	Offentlig sektor	Pct. privat	Pct. offentlig
Danmark	3.515	1.873	1.642	53	47
Norge	4.189	2.645	1.544	63	37
Sverige	8.589	6.351	2.238	74	26

Kilde: Lønstatistik 2014 indhentet fra Dansk Journalistforbund og Norsk Journalistlag. Lønstatistik 2016 indhentet fra Svenska journalistförbundet. Informationsmedarbejdere er ikke omfattet af tallene.

Der er en markant større andel statsansatte journalister i Danmark end i de andre skandinaviske lande. Det er sværere at finde sammenlignelige tal fra lande udenfor Skandinavien.

Med BBC som forbillede erklærer de offentlige public service-virksomheder, at journalistisk virksomhed indtager en central plads i public service-selskabernes arbejde.

I BBC's tilfælde siger regeringen - i forbindelse med en revision af BBC's charter - at en hovedopgave skal være at sikre borgerskab og civilsamfund og herunder at "bedrive uafhængig journalistik af den højeste kvalitet".⁶¹ Derefter er det BBC's opgave at engagere publikum i nyheder, aktuelle begivenheder og andre aktuelle samfundsanliggender. Endvidere skal BBC "opmuntre til, og muliggøre, en offentlig samtale og debat om nyheder og aktuelle spørgsmål".⁶²

I Tyskland bedrives offentlig radio- og fjernsynsvirksomhed af de 16 delstater, som har dannet ni lokale radio- og fjernsynsselskaber på delstatsniveau. Under nationalsocialismen blev radio og fjernsyn et politisk redskab for staten. De allierede i Vesttyskland sørgede derfor for, at staten efter 1945 ikke fik en afgørende indflydelse på massemedierne. Da forbundskansler Adenauer i 1960 ønskede at oprette en anden, rigsdækkende fjernsynskanal (Deutschland-Fernsehen GmbH), blev dette initiativ standset af forfatningsdomstolen den 28. februar 1961, fordi det var i strid med Forbundsrepublikken Tysklands grundlov.⁶³ I stedet blev ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) dannet under en bindende kontrakt med delstaterne.

De tyske stater radio- og fjernsynsselskaber er reguleret i en kontrakt mellem selskabet og delstaten (som regel flere delstater). Et eget programråd, sammensat af fremtrædende borgere og eksperter, har som opgave at overholde kontrakten. Radio- og fjernsynsselskabernes opgaver er defineret sådan, at de kun kan producere "billede, lyd og ord" i form af radio og fjernsyn. De kan dog distribuere disse produktioner på internettet og stille dem til rådighed for

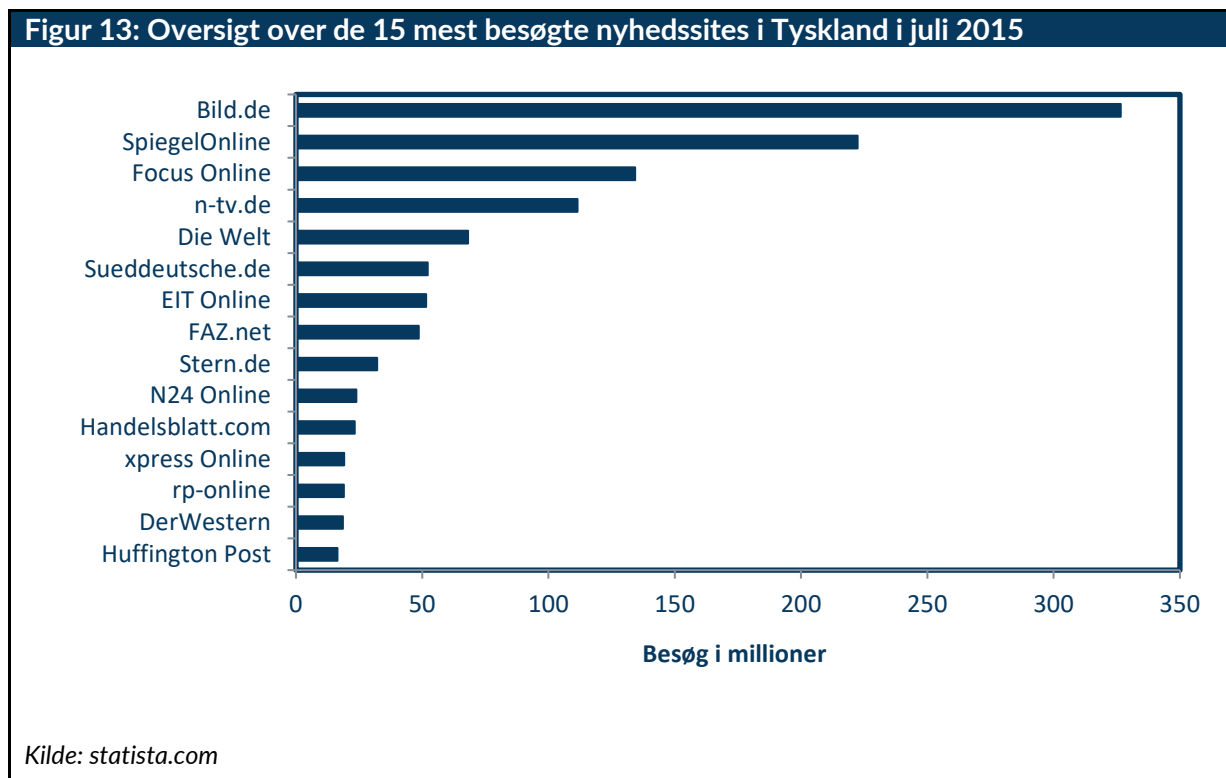
⁶¹ BBC (2015): *Public purposes: Delivering to the public the benefit of emerging communications technologies and services.* <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/howweare/publicpurposes/communication.html> 20 Nov.

⁶² *Ibid*

⁶³ Bundesverfassungsgericht (1961): *Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 1961, Az. 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205.* <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv012205.html> 28 Feb.

borgere over hele verden. Derimod kan de ikke oprette webbaserede nyhedstjenester, da det vil falde uden for den snævre public service-definition i statskontrakterne.

En oversigt over de 15 mest besøgte nyhedssites i Tyskland i juli 2015, viser, at ingen af de statslige aktører figurerer i statistikken. Det gør derimod en række private nyhedsudbydere af både seriøs og lettere art (Figur 13):

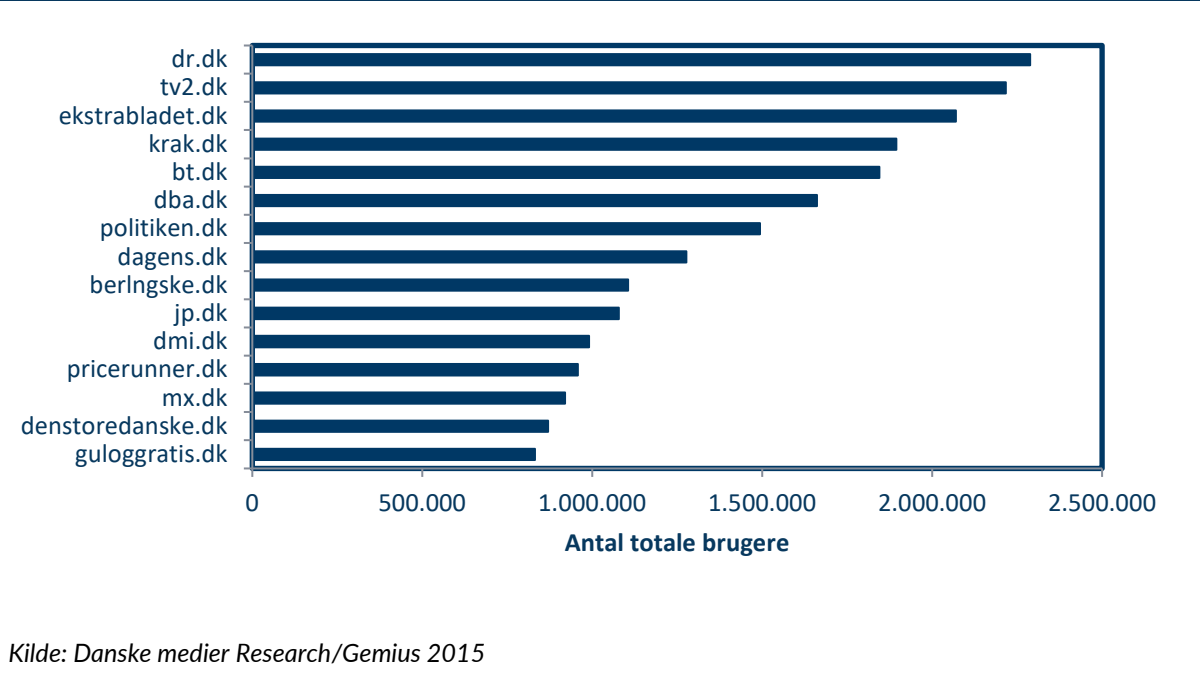


Selv om bild.de er på toppen (med 326 millioner besøgende), har langt de fleste besøg været hos nyhedsudbydere af seriøst nyhedsstof af høj standard.⁶⁴

En liste over de mest besøgte internetsites i Danmark i september 2015 viser, at de to statslige virksomheder DR og TV2 er de to mest besøgte danske internetsider (Figur 14):

⁶⁴ statista.com (2015): Number of online and mobile visits of news portals in Germany in July 2015 (in millions). <http://www.statista.com/statistics/442988/most-visited-news-websites-germany/> 1 Dec 2015.

Figur 14: Internetsites med flest brugere i Danmark i september 2015



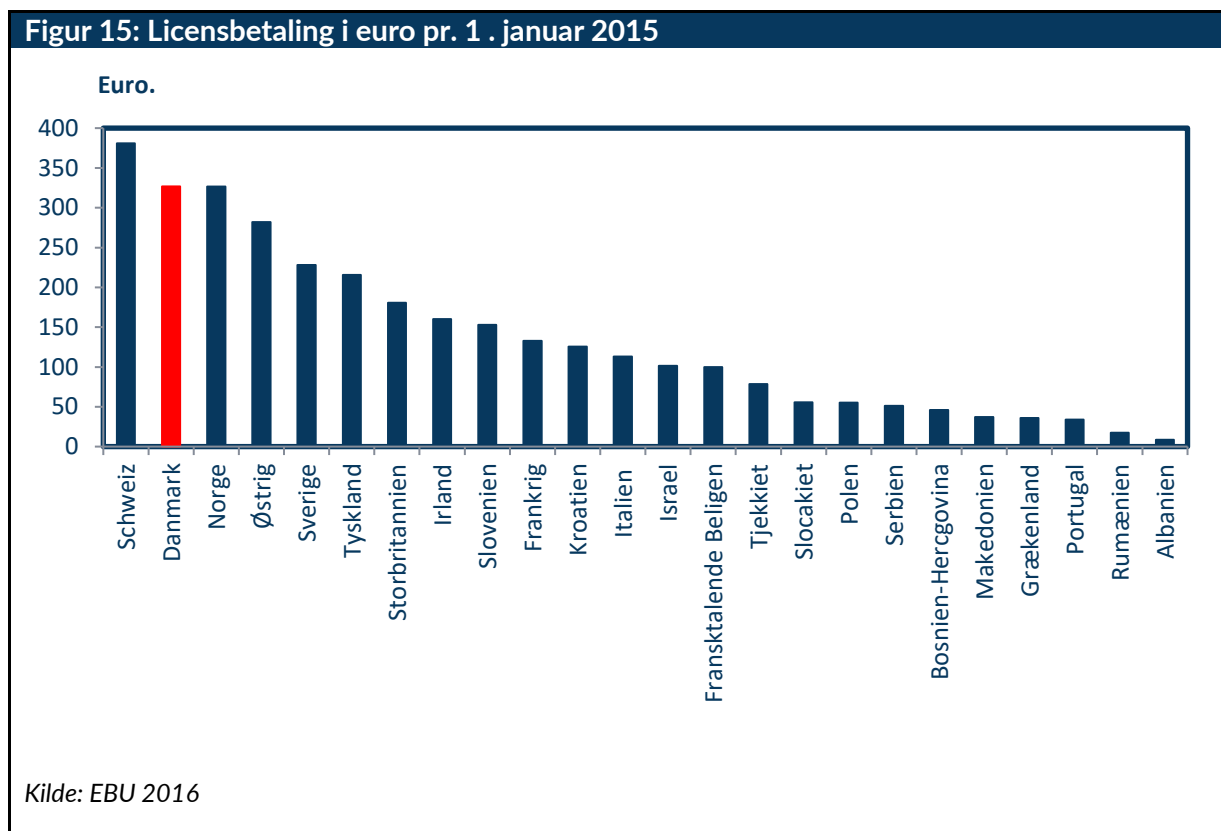
OPSUMMERING

- Antallet af statsansatte nyhedsjournalister i Danmark vil snart overstige antallet af privatansatte, hvis udviklingen fortsætter. I ingen andre vestlige demokratier finder en sådan udvikling sted.
- Hvis DR følger den samme regulering som i de tyske delstater, skal virksomheden kun producere "billede, lyd og ord". Derimod kan den ikke oprette webbaserede nyhedstjenester, for eksempel dr.dk, idet dette overlades til private aktører.

LICENS

Danskerne betalte 2.477 kroner i medielicens i 2016. Det er den næsthøjeste licens i Europa (efter Schweiz). Det britiske niveau er omtrent halvt så højt.

European Broadcast Union har udarbejdet en oversigt over, hvor meget forskellige europæiske husholdninger betaler i statslige afgifter for radio og fjernsyn i 2014 (Figur 15):



Heraf fremgår det, at Danmark, med et bidrag på EUR 329, ligger i toppen i Europa, kun overgået af Schweiz. I Sverige ligger bidraget på EUR 228, i Tyskland på EUR 216 og i det fransktalende Belgien på EUR 100 per husstand. I Storbritannien koster licensen under det halve af, hvad den gør i Danmark.⁶⁵

Ser vi på licensindtægter per husstand og indbygger, får vi følgende sammenlignende tal (i DKK):

⁶⁵ EBU (2016): *Licence fee 2015*. European Broadcasting Union.

Tabel 4 Licensindtægter per husstand og indbygger, mio. kroner, 2013-priser

	Per husholdning (DKK)	Per indbygger (DKK)
Finland	1.347	632
Danmark	1.770	738
Norge	2.163	1.272
Sverige	1.346	635

Anm.: Omregnet til danske kroner med kurs 7,45

Kilde: Eurostat, Statistisk Sentralbyrå

I starten modtog TV2 Danmark licensmidler, men har ikke modtaget licenspenge siden 2004. Derimod modtager TV2's otte regionale stationer cirka 500 millioner kr. om året i licenspenge. Mens 1,5 million danskere så regionalprogrammer dagligt i 1995, er tallet nu faldet til nærmere 500.000. Alligevel får TV2-regionerne flere og flere penge.⁶⁶

- Medielicensen kom i 2016 op på DKK 2.477 årligt. Det placerer Danmark i toppen i Europa.
- En reduktion i den danske licens på 15 pct. ville give en licens per husstand på det svenske niveau. En halvering af den danske licens ville give Danmark en licens på BBC's niveau.

ALTERNATIVE FINANSIERINGSFORMER

DR køber i dag produktioner og produktionsfaciliteter uden for huset for 460,5 mio. kroner årligt.⁶⁷ Derudover kan private producenter søge licenspenge i Public Service-puljen, som er på 46,75 mio. kr. årligt⁶⁸. Beløbene skal ses i forhold til DR's samlede budget på 4.025,8 mio. kr. og udgør således 1,16 pct. af budgettet. Dog er 338 mio. af DR's budget ikke licensindtægter, men "andre indtægter", det vil sige publikums- og orkesterindtægter, samt salg af dramaserier.⁶⁹

New Zealand kan tjene som en interessant model for finansiering af radio og fjernsyn i Danmark (New Zealands regulering tilsvarende det scenarie, vi senere omtaler som *den decentraliserede public service-model*). Landet har indrettet sit public-broadcastingsystem anderledes end alle andre lande. Television New Zealand blev etableret i 1980 som et statsejet selskab, men fungerede som en kommerciel broadcaster med 90 pct. reklamefinansiering. I

⁶⁶ Krab-Johansen, Anders (2015): *Vi vinder når vi vågner, kunsten at forblive et rigt samfund*. København, Gyldendal Business.

⁶⁷ DR (2016): DR's årsrapport 2015

http://www.dr.dk/static/documents/2016/04/29/drs_aarsrapport_2015_176203ba.pdf

⁶⁸ Det Dansk Filminstitut (2016): *Public Service Puljen* http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx

⁶⁹ DR (2016): DR's årsrapport 2015

http://www.dr.dk/static/documents/2016/04/29/drs_aarsrapport_2015_176203ba.pdf

1989 blev selskabet privatiseret. De public service-programmer, som TVNZ måtte udsende, finansieres af statsmidler via organisationen *NZ On Air*, som blev etableret i 2003. Organisationen finansierer en bred vifte af public service-indhold til radio, tv og musik.⁷⁰ På radiosiden er der to nationale reklamefrie stationer.

NZ On Air udbyder også konkurrenceudsatte midler til finansiering af tv- og radioprogrammer med new zealandsk indhold, som ellers ikke ville blive udbudt på kommerciel basis. Disse udsendelser kan sendes på alle de private tv-stationer. Finansieringen af *NZ On Air* sker via en skattefinansieret bevilling.

Mediestøtterapporten konkluderer, at "*tilhængere af puljeordningen i New Zealand [kan] finde belæg for det såkaldte løftestangsargument: Det er (også før indspilningen af "Ringenes Herre"-trilogien) lykkedes at udvikle et bæredygtigt produktionsmiljø uden for de store broadcasting-institutioner. Desuden vurderer New Zealand On Air i sine systematiske selvevalueringer, at der er sikret produktion af originale dokumentarprogrammer (...) i langt større omfang, end tilfældet var før indførelsen af puljeordningen.*"⁷¹

Den decentraliserede public service-model er derfor et alternativ til den statslige public service-model (se side 58). Mens den statslige public service-model undgår reklame, men delvist konkurrenceudsætter produktionen af programmer, giver den decentraliserede public service-model det statslige fjernsynsselskab retten til at skaffe midler fra salg af reklame. I denne model er *public service*-forpligtelsen en egen, statsfinansieret aktivitet. Alle medieselskaber, uafhængigt af platform og ejerskab, kan søge penge i denne pulje. Det afgørende er, om aktøren bidrager til at opfylde statens mediepolitiske mål.

Donders og Raats vurderer i en artikel fire forskellige former for decentraliserede broadcasting-systemer (Holland, Flandern, Storbritannien og New Zealand)⁷². Forsøg med public service-puljer i Flandern førte til "*en kraftig øget kreativitet*" hos den offentlige broadcaster, ved at en offentlig fond gav en euro for at matche hver privat euro i public service-projekter inden for drama. For dokumentarprogrammer og animation doblede og tredoblede fonden sine bidrag.⁷³

I New Zealand førte fraværet af en statslig fjernsynsstation til en generel kommerialisering, ifølge Donders og Raats, idet også public service-programmers sendetidspunkt blev afgjort af,

⁷⁰ Donders, Karen and Tim Raats (2015): *From Public Service Media Organisations to De-centralised Public Service for the Media Sector: A Comparative Analysis of Opportunities and Disadvantages*. *Javnost - The Public* 22(2): 145-163.

⁷¹ Rambøll (2009): *Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*.

[http://www.ramboll.dk/~media/Images/RM/RM DK and RM Group/PDF/Publications/2009/Medieudredning/Mediestoette_Slutrapport2009.pdf](http://www.ramboll.dk/~media/Images/RM/RM%20DK%20and%20RM%20Group/PDF/Publications/2009/Medieudredning/Mediestoette_Slutrapport2009.pdf).

⁷² Donders, Karen and Tim Raats (2015): *From Public Service Media Organisations to De-centralised Public Service for the Media Sector: A Comparative Analysis of Opportunities and Disadvantages*. *Javnost - The Public* 22(2): 145-163.

⁷³ *Ibid*

hvor attraktivt det var at sende reklame. Enten skulle de smalle programmer sendes uden for *prime time*, eller også skulle programmet tilpasses et større publikum.⁷⁴

I Storbritannien, derimod, var det et rådende syn, at BBC skulle skærmes fra omstruktureringer. Konkurrence skulle skabes ved, at nye, alternative fjernsynsstationer blev skabt. Programmer til disse skulle leveres af alterative produktionsmiljøer, men finansieret af offentlige fonde, samt i mindre grad, reklame. Der var ikke tale om en decentraliseret model (som i New Zealand), men snarere en centraliseret model med konkurrence. Forfatterens konklusion om Public Service Media (PSM) er, at "*distributed PSM can indeed only work when it is a complement to the existing centralised system*". Med andre ord, der skal findes et nationalt fyrtårn.⁷⁵

Danmark har allerede en lille pulje, *Public Service Puljen*, hvor overskydende licensmidler kan deles ud til andre aktører. I 2007 var denne pulje på 75 millioner kroner⁷⁶. "Som en del af 'Mediepolitisk aftale for 2015-2018' videreføres Public Service Puljen [...] Samlet set betyder det, at Public Service Puljen er på 46,75 millioner kroner om året. Puljen yder støtte til udvikling og produktion af dansk tv-drama og tv-dokumentar samt programmer til børn og unge inden for alle genrer."⁷⁷

En oversigt over støttede filmprojekter fra Danske Filminstitut viser, at næsten alle programmer ultimativt bliver udsendt i DR og TV2, men at selve produktionen foregår i regi af private selskaber.⁷⁸ Denne private indkøbsordning kan udvides kraftigt, ved at en større andel programmer købes ind fra private produktionsmiljøer, og den kan udvides til at gælde aktualitetsprogrammer og nyheder.

OPSUMMERING

- Erfaringerne fra England, Flandern, New Zealand og Danmark tyder på, at indkøb af programmer fra private kan skabe alternative og bæredygtige produktionsmiljøer.
- I New Zealand er *public service*-forpligtelsen en egen, statsfinansieret aktivitet. Alle medieselskaber, uafhængigt af platform og ejerskab, kan søge penge i denne pulje, hvis de bidrager til at opfylde statens mediepolitiske mål.
- I 2016 udgør den danske Public Service Pulje, licensmidler udenom DR, 1,16 pct. af DR's budget.

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Det Danske Filminstitut (2010): *Evaluering af Public Service Puljen*.

http://www.dfi.dk/~media/Sektioner/Branche_og_Stoette/Stoette/Public%20Service%20Puljen/DFI-PSPuljen-Evaluering2010.ashx

⁷⁷ Det Danske Filminstitut (2016): *Public Service Puljen*.

http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx 8. februar.

⁷⁸ Ibid

MULIGE MARKEDSFEJL OG DEN TEKNOLOGISKE UDVIKLING

Offentlige indgreb i markedet og offentligt ejerskab kræver almindeligvis, at der foreligger en såkaldt "markedsfejl". Samtidig skal markedsfejlen afvejes mod "regeringsfejl" forbundet med offentligt engagement.

Der har historisk været træk ved mediemarkedet – og navnlig det elektroniske – som i nogen udstrækning har gjort det relevant at overveje tilstedeværelsen af markedsfejl. Den teknologiske udvikling har imidlertid i høj grad løst problemerne. Samtidig er det faktiske statslige engagement ikke blevet begrundet med markedsfejl. Historisk set er det endog tale om, at de elektroniske medier er opstået på det private marked og først siden er blevet fortrængt af staten.

Markedsfejl kan opstå på markeder for goder, der ikke er såkaldte "private goder". Som det fremgår af tabel 5 (under), er private goder karakteriseret ved henholdsvis rivalitet i forbruget og eksklusion af ikke-betalende forbrugere. Ved et rent kollektivt gode er der hverken eksklusion eller rivalitet.

Tabel 5: Mulige markedsfejl i mediepolitikken		
	Ikke-rivalitet	Rivalitet
Ikke-eksklusion	Kollektivt gode	Offentligt gode
Eksklusion	Naturligt monopol	Privat gode

Det traditionelle eksempel er forsvaret, som beskytter alle inden for et geografisk område og ikke ekskluderer de forbrugere, som ikke er villige til at betale for det. Desuden er der ikke rivalitet i forbruget. Den enes forbrug af forsvarets ydelser udelukker ikke den andens. Forsvarsydelser vil derfor have vanskeligt ved at blive produceret på et almindeligt marked. Hvis der er rivalitet i forbruget, men eksklusion ikke er mulig, kan det skabe enten problemer med overhovedet at få produceret godet eller med trængsel. Der er da tale om et såkaldt offentligt gode.

Endelig kan der være tilfælde, hvor det er muligt at ekskludere ikke-betalere, men hvor der ikke er (fuld) rivalitet i forbruget. I så fald er der tale om et naturligt monopol, hvor problemet kan være et for lille udbud i forhold til, hvad efterspørgslen kan bære.

Æterbårne medier er i princippet behæftet med eksklusionsproblemer og derfor også en potentiel markedsfejl. Alle i besiddelse af en radio- eller TV-modtager kan modtage udsendelser. I Danmark er eksklusionen muliggjort ved at gøre det lovpligtigt at betale licens, hvis man er i besiddelse af en modtager. Licensopkrævning har dog ikke været en betingelse for at få etableret æterbårne radio- og TV-udsendelser i andre lande (og heller ikke i Danmark i den udstrækning, det har været tilladt). Det er sket ved at koble udsendelserne med reklamer, som i stedet gør det interessant for annoncørerne at betale for udsendelserne. Under alle omstændigheder taler eksklusionsproblemet højst for offentlig intervention for at sikre betalingen, men ikke for engagement i produktionen af eller efterspørgslen efter medieprodukter.

Selve eksklusionsproblemet er imidlertid blevet teknologisk irrelevant. Det er muligt at kode udsendelser både i æteren og på internettet, så ikke-betalere ekskluderes. Adgang til kabelnettet kræver ligeledes betaling på samme måde som f.eks. et avisabonnement. Eksklusion i forbruget er derfor ikke længere en relevant hurdle.

Der er dog ligeledes, som udgangspunkt, knyttet et eksklusionsproblem til producenternes adgang til sendefrekvenserne i æteren. Æteren er som udgangspunkt et offentligt gode, hvor den ene producents brug af et frekvensområde udelukker en anden, og hvor der vil opstå trængsel, hvis alle har adgang til at sende. Problemet kræver dog blot, at det er muligt at opnå privat ejendomsret til frekvenserne (som påpeget af nobelpristageren i økonomi, Coase, når det gælder radio).⁷⁹

I Danmark og de fleste andre lande tildeles f.eks. retten til at udnytte mobiltelefonifrekvenser gennem offentlige auktioner. Knapheden på sendefrekvenser kan ikke anvendes som begrundelse for, at det offentlige køber eller producerer medieprodukter. Med de æterbårne mediers stigende udbredelse på nettet og kabelnettene er dette eksklusionsproblem også ved at være passé. Problemet findes især inden for mobiltelefoni, hvor det dog ikke har forhindret en fuld privatisering af telesektoren.

Medieprodukter indeholder en grad af ikke-rivalitet i forbruget i den forstand, at en udsendelse kan forbruges af vilkårligt mange, når den først er produceret. Der er dog ikke tale om ikke-rivalitet i en udstrækning, som medfører naturligt monopol, men snarere markedsformen *monopolistisk konkurrence*. Det gælder også for f.eks. avisartikler, at de kan læses af vilkårligt mange, og dagbladsmarkedet er kendetegnet ved monopolistisk konkurrence⁸⁰. Sådanne markeder er ikke samfundsøkonomisk ineffektive.

De elektroniske medier er slet ikke reguleret, som de skulle være, hvis problemet var naturligt monopol. I givet fald skulle reguleringen sigte på at forhindre for høje priser i forhold til de marginale omkostninger samt modvirke barrierer for konkurrence. I stedet er monopoliseringen i høj grad skabt af reguleringen, og der opkræves licens til at dække både variable og faste omkostninger. Danmarks Radio har således været beskyttet af et lovgivningsmæssigt monopol, som primært er blevet udfordret af den teknologiske udvikling. Der er fortsat monopol i den forstand, at licensbetalingen er obligatorisk for forbrugerne, hvis de ønsker at forbruge elektroniske medier, uanset om det er DR eller konkurrenterne.

⁷⁹ Coase, R. H. (1959): *The Federal Communications Commission*. *The Journal of Law and Economics* 2: 1-40. <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/466549>

⁸⁰ På mange områder af medieproduktionen gælder rivalitet. F.eks. er mange TV-programmer indkøbte, og prisen stiger med antallet af seere. En ekstra seer medfører derfor en ekstra omkostning, uanset at programmet globalt set kan ses af vilkårligt mange.

Samlet set er der således ikke baggrund i litteraturen om markedsfejl for den eksisterende regulering af de elektroniske medier. Reguleringen kan ikke forklares med behovet for at løse en markedsfejl⁸¹.

En begrundelse for reguleringen kunne derimod være et politisk ønske om at styre borgernes forbrug, for eksempel af nyheder og oplysningsprogrammer. Der kan enten være tale om indholdet eller sammensætningen af medieforbruget. Det taler dog heller ikke for den valgte indretning af politikken på det elektroniske medieområde. Det samlede forbrug stimuleres bedst ved at subsidiere det f.eks. gennem en såkaldt voucherordning. Det svarer til princippet på skoleområdet, hvor grundskoleuddannelse er subsidieret, men hvor forældrene selv kan vælge privat eller offentlig skole. Et specifikt forbrug understøttes bedst ved at sende produktionen af bestemte programmer mv. i udbud og stille det subsidieret til rådighed for forbrugerne. Dette princip anvendes på f.eks. filmområdet, hvor der ydes filmstøtte til projekter, som lever op til bestemte kriterier.

MARKEDSFEJL SPILLEDE HELLER IKKE EN ROLLE HISTORISK

Selv om der tidligere kunne siges at være et element af markedsfejl på mediamarkedet, er det bemærkelsesværdigt, at der heller ikke oprindeligt blev henvist til sådanne ved etableringen af radio og TV. BBC benyttes ofte som et forbillede for de statsejede medieselskaber i Europa og i de tidligere britiske kolonier, og som et argument for, at nationale radio- og fjernsynsvirksomheder skal være statsejet. I virkeligheden blev BBC startet af de private elektricitetsselskaber i 1922, og under stærk indflydelse af General Electric Company i USA. I 1919 blev Radio Corporation of America etableret som et datterselskab af General Electric.⁸²

BBC's hovedindtægtskilde var oprindeligt salg af radioapparater. En del af prisen var en licensafgift til den britiske stat. Den 29. august 1923 blev den første nyhedsudsendelse udsendt. Den 31. december 1926 nedlagde aktionærene selskabet, og de 600 ansatte blev overført til et nyt statsligt selskab, British Broadcasting Corporation.⁸³

Også i Norge var det private, der startede radiovirksomheden. I Kristiania dannede elselskaberne Kringkastingsselskapet A/S i 1925, efter to års prøveudsendelser.⁸⁴ I Bergen var Standard Electric A/S den største aktionær (med et indskud på NOK 25 000), mens den resterende aktiekapital blev ejet af 465 mindre aktieejere, hovedsagelig fra den lokale

⁸¹ *Mediepolitikken kan bedre forklares med udgangspunkt i teorien om "regeringsfejl", hvor politiske incitamenter i stil med incitamentene til markedsfejl medfører velfærdsforringende beslutninger.*

⁸² Briggs, Asa (1985): *The BBC: the first fifty years*. Oxford, Oxford University Press.

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Solheim, John, Trine Syvertsen, et al. (2010): *Norge - massemedier*. Store Norske Leksikon. <http://www.snl.no/Norge/massemedier> 20. maj.

handelsstand.⁸⁵ I 1933 blev de private aktieselskaber overtaget af Norsk Rikskringkasting, som fik monopol på at udsende radio i Norge.

I Danmark var radioudsendelser private indtil lov om radiospredning i 1926. I loven oprettes Radiorådet, som får til opgave "at fastsætte de principper, der skal gælde for Statens Radiospredning, og er ansvarlig for, at programmerne er af alsidig, kulturel og oplysende art".⁸⁶

Situationen i Sverige i begyndelsen af 1920'erne lignede den i Norge og Danmark. Det var private, som begyndte at eksperimentere med og sende radio. Men i 1925 får det halvstatslige Radiotjänst, som har radioindustrien, aviserne og nyhedsbureauet TT som delejere, tilladelse til at drive programvirksomhed. Mange private mennesker organiserer sig i radioklubber, som har egne sendere og også producerer lokale programmer, men de genudsender som regel også programmerne fra Radiotjänst. Der startes syv private sendestationer i 1926, sådan at der i hele landet findes 22. Efterhånden opkøbes de dog af det statslige Telegrafverket.⁸⁷

I 1923 rundede antallet radioapparater i Danmark 10.000. Den 24. juni 1923 begynder Lyngby Radio regelmæssige udsendelser. Politikens Radioavis begynder sine udsendelser fra Meteorologisk Institut, som i forvejen havde et studie til oplæsning af vejrmedlingen. Sommeren 1924 starter Ritzaus Bureau forsøg med udsendelse af nyhedstelegrammer i provinsen. I løbet af sommeren 1924 etableres Ryvang Radio og Lyngby Radio. I december åbner Dansk Radio-Klub et studie i Hovedtelegrafstationen i Købmagergade og starter udsendelser under navnet København Radiofonistation. Antennen var placeret på taget af Telegrafskolen i Jorchs Passage i København.⁸⁸

Når den danske stat tager radiospredningen op i 1925, handler det først om fremmest om at skabe orden i radiobølgerne. I Radiospredningsloven fastslås, at der skal bygges nogle sendestationer, der kan gøre radiolytning landsdækkende.

I 1925 godkender Rigsdagens finansudvalg, at Statsradiofonien skal sende som forsøg i ét år. I 1926 vedtager Rigsdagen, at Statsradiofonien (Statens Radiospredning) skal gøres permanent, og at den skal have monopol på radiospredning i Danmark. Politikens Radioavis bliver nu Pressens Radioavis, og via Pressens Telegramudvalg hentes nyhederne fra de tre dagblade Politiken, Berlingske Tidende og København.⁸⁹

I diskussionen i forbindelse med *Loven om Radiospredning* i 1925-26 ønskede pressen og lytterorganisationerne, at staten skulle drive radiosenderne, men at programvirksomheden

⁸⁵ Bakkeli, Morten (2011): *Bergen Kringkastingselskap A/S*. lokalhistoriewiki.no.
http://www.lokalhistoriewiki.no/index.php/Bergen_Kringkastingselskap_A/S 27. marts.

⁸⁶ Lov om radiospredning paragraf 4

⁸⁷ Tekniska Museet (2016): *Radio i Sverige*. <http://www.tekniskamuseet.se/1/928.html> 14. januar.

⁸⁸ Rasmussen, Martin Vinther (2016): *Dansk Radio - Æterbølgernes historie*.
<http://danskradio.dk/historien.html> 10. januar.

⁸⁹ Rasmussen, Martin Vinther (2016): *Dansk Radio - Æterbølgernes historie*.
<http://danskradio.dk/historien.html> 10. januar.

skulle være privat. Den holdning kom ikke igennem. Den socialdemokratiske regering overbeviste flertallet om, "at staten sikrer en mere hensyntagende ledelse af programvirksomheden end noget privat selskab", som ministeren for offentlige arbejder, Friis Skotte, sagde i sin forelæggelsestale.⁹⁰

I Danske Mediehistorie (bind 2) skriver Klaus Bruhn Jensen:

"Interessemodsatningerne blev skærpet, og en fast bestanddel i selve udsendelserne blev gensidige beskyldninger for at udnytte radiovirksomheden til egen vinding eller fordel. Fortalerne for privatdrift kunne imidlertid ikke mobilisere hverken den nødvendige økonomi, klare organisationsplaner eller visioner om programmernes indhold. Derfor blev Rigsdagen efterhånden mest stemt for, at staten stod for både etablering og drift. Enigheden bag den første egentlige radiolov (om både radio-telegrafi og radiofoni-broadcasting) som blev vedtaget i 1923, gjaldt også økonomien, der ikke måtte belaste statsfinanserne."⁹¹

Ved overgangen til digital sendeteknologi i 1990erne og fremover, luftbåren og via internettet, er der ikke noget teknisk argument for, at staten skal være involveret i radio- og fjernsynsvirksomhed eller have privilegeret adgang til bevillinger til programvirksomhed.

OPSUMMERING

- I Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien var det private, der startede radiovirksomheden. Senere blev de overtaget eller opkøbt af staten.
- Den eksisterende regulering af de elektroniske medier i Danmark kan ikke begrundes i økonomiske argumenter for markedsfejl. Den teknologiske udvikling har i høj grad løst problemerne.
- Det samlede forbrug stimuleres bedst ved at subsidiere det f.eks. gennem en såkaldt voucherordning, hvor forbrugeren kan vælge, hvilke programmer han ønsker at købe.

⁹⁰ Folketingstidende for 1925, sp.1416.

⁹¹ Bruhn Jensen, Klaus (1997): Dansk mediehistorie, Bind 2, 1880-1920, 1920-1960. Kbh., Samleren, side 204

HVAD ER PUBLIC SERVICE?

Der er ingen enighed om, hvad begrebet *public service* dækker. I den statslige sektor, er det et dynamisk begreb, der ændres over tid og under forskellige politiske forhold. Medieforskeren Henrik Søndergaard skriver i Medieudvalgets indstilling i 1995:

*"Public service-begrebet bruges i mange forskellige sammenhænge, både i den offentlige debat, i medieforskningen, i medieinstitutionernes egne programpolitiske hensigtserklæringer og i (medie)politikken, og det er tydeligt, at de forskellige aktører ikke bruger begrebet på samme måde."*⁹²

Et forsøg på at opstille en liste med definitioner af *public service* er en vedtagelse i Europarådets fjerde ministerkonference i Prag i 1994. Jostein Gripsrud og Vincent Porter opsummerer definitionen således⁹³: *Public service-institutioner skal*

1. være et integrerende, fælles referencepunkt for alle dele af publikum.
2. være et forum for offentlig diskussion, hvor et så bredt udvalg af opfattelser som muligt kommer til udtryk.
3. udsende upartiske og uafhængige nyheder, information og kommentarer.
4. udvikle en pluralistisk, nyskabende og varieret programlægning af høj etisk og kvalitetsmæssig standard og ikke lade markeds kræfter føre til, at man giver køb på kvaliteten.
5. levere programmer, der både interesserer brede publikumsgrupper og samtidig tager hensyn til minoriteters behov.
6. reflektere de forskellige filosofiske og religiøse opfattelser i samfundet med henblik på at styrke den gensidige forståelse i etnisk sammensatte og flerkulturelle samfund.
7. bidrage til øget værdsættelse og udbredelse af mangfoldigheden i den nationale og europæiske kulturarv.
8. sikre, at de programmer, der udbydes, indeholder en betydelig andel af originale produktioner fra uafhængige producenter, især spillefilm, drama og kunstneriske arbejder.
9. udvide seernes og lytternes valgmuligheder ved at udbyde programmer, der normalt ikke udbydes af kommercielle sendere.⁹⁴

For de fleste af dem gælder imidlertid, at de ikke behøver politiske indgreb for at blive realiseret. Der er ingen grund til at forvente, at private medier ikke af sig selv vil sikre et pluralistisk forum som fælles referenceramme. Det gælder således allerede for dagbladene. Der er som tidligere påpeget ikke længere markedsfejl af væsentlig betydning på mediemarkedet. Det kan endog gælde, at et mangfoldigt og uafhængigt medie billede kræver, at statens rolle begrænses.

⁹² Søndergaard, Henrik (1995): *Public service i dansk fjernsyn - Begreber, status og scenarier*. Statsministeriets medieudvalg. http://smu.imv.au.dk/soendergaard/soendergaard_idx.html

⁹³ Gripsrud, Jostein (2010): *Mediekultur, mediesamfund*. Kbh, Hans Reitzel.

⁹⁴ *Ibid*

Selv i de tilfælde, hvor anvendte public service-definitioner kan tale for politiske indgreb i mediemarkedet, er der ikke sammenhæng mellem målene og de anvendte midler i Danmark.

Fremvæksten af streaming og internetbaserede udbydere gør, at mediernes rolle som fælles referencepunkt (punkt 1) er svær at opretholde. Sociologen Peter Dahlgren peger på, at det i en globaliseret verden er svært at tale om "én offentlig sfære". På grund af internettets fremvækst er der snarere tale om flere, nye offentlige rum. Chat-rum, alternativ journalistik, uformelle organisationer og græsrodsbevægelser sørger for en række nye kommunikationsmuligheder med en større ideologisk bredde end de traditionelle massemedier.⁹⁵ Denne bredde styrker i sig selv punkt 2 (offentlig diskussion og et bredt udvalg af opfattelser).

En overgang til netbaseret distribution (streaming) betyder, at punkterne 5 (de brede publikumsgrupper og minoriteters behov) og 6 (flerkulturelle samfund) sandsynligvis tilfredsstilles bedre end tidligere. Internettet giver brugere adgang til produktioner fra hele verden og på alle sprog.

En alternativ finansiering af private kvalitetsmedier vil i tillæg kunne sikre europæisk produktion på sprog som f. eks. arabisk, persisk og russisk. Sandsynligvis har den øgede adgang til nabolandenes programtilbud, via internettet, også bidraget til at styrke punkt 7 (værdsættelse og udbredelse af mangfoldigheden i den nationale og europæiske kulturarv). En yderligere styrkelse af punkt 7 ville være at øge forbrugerens valgfrihed, f.eks. ved brug af en voucher. En dansk forbruger med kundskaber i polsk, spansk, tysk eller arabisk ville kunne benytte sin voucher til at købe programmer fra andre europæiske lande.

Punkt 8 (originale produktioner fra uafhængige producenter) taler for at stimulere medieproduktion udenfor de statskontrollerede medier gennem indkøbspuljer, nulmoms eller voucher. Under punkt 4 nævner Prag-erklæringen at "(...) ikke lade markeds kræfter føre til, at man giver køb på kvaliteten". Her kan der argumenteres for, at netop markeds kræfterne har bidraget til de senere års positive udvikling i Skandinavien, f.eks. ved dannelsen af de kommercielle kanaler TV2 Danmark (som dog er statsejet), TV2 Norge og TV 4 i Sverige, som nok er "af høj etisk og kvalitetsmæssig standard" (punkt 4). Successen ved at udlicitere produktion af dokumentarprogrammer og nyere drama giver grund til at spørge, om ikke denne del af public service-begrebet også kan sikres gennem udlicitering og konkurrence mellem private producenter, selv om finansieringen ultimativt sker over offentlige budgetter?

Tre af punkterne i Prag-erklæringen drejer sig om at sikre produktionen af programmer, som markedet hævdes ikke nødvendigvis ville efterspørge: Punkt 3 (*upartiske og uafhængige nyheder, information og debat*), punkt 8 (*originale produktioner fra uafhængige producenter, især spillefilm, drama og kunstneriske arbejder*) og punkt 9 (*udvide seernes og lytternes valgmuligheder ved at udbyde programmer, der normalt ikke udbydes af kommercielle sendere*). Danske erfaringer tyder dog ikke på, at de statslige medier medfører bedre kvalitet end f.eks. private dagblade og forlag. Der har desuden ofte været kritik af slagside i de statslige medier. Hvis der endelig skal gribes

⁹⁵ Ibid

ind politisk, kan også denne del af public service-begrebet styrkes gennem øget valgfrihed, f.eks. ved at forbrugeren kan vælge producent ved hjælp af en voucher eller støtte til udbud.

I skemaet er opstillet de omtalte målsætninger, og hvad de i givet fald taler for mediepolitisk. Som det fremgår, svarer dansk mediepolitik bedst til en definition af public service, hvor DR som statslig institution og arbejdsplads betragtes som et mål i sig selv.

Mål	Virkemiddel
Øge pluralismen i det danske mediebillede	Reducere DR's størrelse og/eller privatisere de statslige radio- og TV-selskaber
Øge mangfoldigheden i mediebildet (punkt 2 og 8 i Prag-erklæringen)	Muliggøre finansieringen af alternative, ikke- statslige medier, f.eks. ved at indføre nulmoms og/eller voucher
Værdsættelse og udbredelse af mangfoldigheden i den nationale og europæiske kulturarv (punkt 7 i Prag-erklæringen)	Give forbrugeren adgang til at købe andre europæiske landes programtilbud ved hjælp af en voucher
Sikre minoriteters og flerkulturelle samfunds behov (punkt 5 og 6 i Prag-erklæringen)	Muliggøre finansieringen af kvalitetsmedier på minoritetssprog, f.eks. ved puljer og nulmoms. Give forbrugeren adgang til at købe andre europæiske landes programtilbud ved hjælp af en voucher.
Fremme produktionen af originalt nyhedsmateriale (punkt 3 i Prag-erklæringen)	Sikre finansiering for private leverandører, f.eks. puljer, udlicitering, voucher og nulmoms
Fremme produktionen af smalle programmer (punkt 8 og 9 i Prag-erklæringen)	Reducere DR's køb af kommercielle franchises. Reducere antallet udsendte timer og fokusere smallere på et kvalitetsudbud. Sikre finansiering for private producenter/underleverandører, f.eks. puljer, udlicitering, voucher og nulmoms
Sikre DR og TV2 som arbejdsplads og institution, men give kommerciell handlefrihed	Privatisere
Sikre DR som arbejdsplads og politisk kontrolleret institution	Bevare status quo

Public service-begrebet benyttes, ifølge Søndergaard, om forskellige fænomener som

1. Institutioner
2. Programpolitik
3. Funktioner⁹⁶

Hvis målet er at øge pluralismen og mangfoldigheden i det danske medie billede, må DR's dominerende stilling i sig selv kunne siges at være en hindring. Ingen af de mulige mål for mediepolitikken tilsiger, at DR som *institution* skal bevares i sin nuværende form. Snarere vil en reduktion af DR's størrelse være en forudsætning for et mere pluralistisk medie billede. En reduktion, eller opbremsning af DR's ekspansion, bør kombineres med en stimulans af andre producenter, for eksempel ved f.eks. puljer, udlicitering, voucher og nulmoms.

Når det gælder public service-begrebet som *programpolitik* og *funktioner*, bør et eventuelt statsligt engagement følges af klare politiske kriterier, for eksempel at fremme dansk sprog eller produktionen af bestemte kulturelle produkter.

Donders og Raats argumenterer i deres diskussion af distribuerede public service-modeller (i Storbritannien, Flandern, Holland og New Zealand) for, at en stærkt kontrolleret public service-virksomhed synes at være en form for fyrtårn for de private producenter når det gælder at forhindre en fuld kommercialisering af sendefloden. Samtidigt tyder meget på, at distribuerede public service-modeller sikrer konkurrence i udbuddet og større effektivitet i produktionen⁹⁷. Dette taler for at bevare DR som arbejdsplads og produktionsmiljø, men at lægge mindre vægt på at bevare institutionen DR i dens nuværende form. Hvis en bevaring af DR er målet, vil det også kunne ske ved, at DR privatiseres i sin helhed og får frihed til at sikre sin finansiering uden statslig intervention.

Det kan fastslås, at Public service-begrebet ikke er et alment accepteret begreb, men bruges vekselvis om vidt forskellige fænomener, f.eks.:

- At sikre en offentlig sfære, hvor borgerne opdrages til visse værdier
- At fremme det danske sprog
- At sikre pluralisme i det danske medie billede
- At sikre adgang til den europæiske kulturarv
- At sikre små programmer, fordi forbrugerne efterspørger noget forskert
- At sikre, at kommercielle franchises kommer danske forbrugere til gode
- At sikre bestemte funktioner, f.eks. at der bliver produceret kildebaserede nyheder
- At sørge for programvirksomhed i alle dele af Danmark
- At sikre DR's nuværende struktur og arbejdspladser

⁹⁶ Søndergaard, Henrik (1995): *Public service i dansk fjernsyn - Begreber, status og scenarier*. Statsministeriets medieudvalg. http://smu.imv.au.dk/soendergaard/soendergaard_idx.html Ibid

⁹⁷ Donders, Karen and Tim Raats (2015): *From Public Service Media Organisations to De-centralised Public Service for the Media Sector: A Comparative Analysis of Opportunities and Disadvantages*. *Javnost - The Public* 22(2): 145-163.

I en meningsmåling, som TNS Gallup lavede for Berlingske i slutningen af 2013, ville 45 pct. af de 18-35-årige fravælge DR, hvis de dermed kunne slippe for den årlige medielicens.⁹⁸ I et interview med Berlingske bliver DR's generaldirektør, Maria Rørbye Rønn, efterfølgende bedt om en reaktion på meningsmålingen. "Det allervigtigste for mig er, at næsten alle danskere bruger DR. Det seneste halve år har 96 pct. af danskerne brugt DR mindst en gang om ugen. Det betyder, at det både er børn, unge og ældre, byboere og landboere, de højtuddannede og højtlønnede og dem, der ikke er det, der bruger DR. Og det er lige præcis det, public service drejer sig om: At have den brede opbakning" siger Maria Rørbye Rønn.⁹⁹

I et interview med Politiken i marts 2014, udtaler daværende kulturminister Marianne Jelved (R), at "public service kan i princippet være alt". Hendes tanke er, at hvis DR får unge til at se X Factor eller amerikanske tv-serier, kan det lokke brugere ind til nyheder, oplysning og debat på DR.¹⁰⁰

I både Danmark, Norge og Sverige diskuteres i øjeblikket, hvorvidt definitionen og målet for mediepolitikken skal justeres. I hvert land har et offentligt nedsat udvalg til opgave at gennemgå og eventuelt revidere public service-definitionen. Først til at afgive sin indstilling var den norske udvalg. I juni 2015 kom Stortingsmelding 38 (2014–2015), *Open og opplyst*, hvor den norske regering foreslår en justering af mediepolitikken. I kapitel 10 diskuteres NRK's public service-forpligtelse. Ifølge rapporten har "NRK's stærke position skabt en debat, hvor det hævdes, at NRK er blevet så dominerende i det norske mediemarked, at selskabet fortrænger kommercielle medieudbud. Med dette som bagtæppe vurderer ministeriet i det følgende, om der er grundlag for en negativ afgrænsning af NRK's public service-forpligtelser".¹⁰¹

Selvfølgelig vil NRK's tilstedeværelse i markedet påvirke kommercielle aktører, skriver udvalget, men "NRKs tilbud blir likevel først problematisk, dersom NRK bidreg til å avgrense aktivitetsgrunnlaget til kommersielle aktører på ein måte som svekkjer det samla tilbodet til publikum".¹⁰²

I en revision af NRK-plakaten (NRK's formålsdokument), foreslår den norske regering derfor, at "NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet" (paragraf 3). I udredningen foreslår den norske regering samtidigt et nyt medieudvalg, hvis opgave det skal være at vurdere, hvorledes den norske (positive) ytringsfrihed kan sikres.

⁹⁸ Lindberg, Kristian and Henrik Dannemand Jensen (2014): *Unge klar til at droppe DR*. Berlingske. <http://www.b.dk/kultur/unge-klar-til-at-droppe-dr> 6. januar.

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Lykkeberg, Rune and Sabrina Skjødt (2014): *Jelved: Der er ingen grænser for DR*. <http://politiken.dk/kultur/medier/ECE2246197/jelved-der-er-ingen-graenser-for-dr/> 26. marts.

¹⁰¹ Stortingsmelding 38, 2014/15 (2015): *Open og opplyst. Allmennkringkasting og mediemangfald*. Oslo, Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-38-20142015/id2423789/>

¹⁰² Ibid, side 74

Hvis målet for *public service* er den størst mulige mangfoldighed i samfundet, vil en mere korrekt definition af *public service* være: "alt hvad *civilsamfundet* frivilligt foretager sig til borgenes bedste". Med andre ord, dét borgerne foretager sig for at udnytte deres ytringsfrihed. Her er det naturligt at inkludere pressen, bogforlag, bloggere, diskussionsklubber, foreninger, film og teater.

Snarere end at reservere begrebet *public service* for statslige virksomheder, kan spørgsmålet stilles, hvorvidt statens aktiviteter virkelig kan være inkluderet i en gængs definition af *civilsamfundet*? Ud fra klassisk frihedsteori om dannelsen af *civilsamfundet* kan der argumenteres for, at betegnelsen *public service* først og fremmest skal benyttes for ikke-statslige aktiviteter.¹⁰³

Er DR et medieselskab eller en offentlig institution? Konsekvensen af en for bred definition af *public service* er, at alt, hvad DR beskæftiger sig med, defineres som *public service* virksomhed. Ved at ingen opgaver er udpeget som vigtige, inkluderer begrebet alt eller intet. Lovgiverne har dermed overladt til DR selv at definere, hvad *public service* er. Ifølge DR er *public service* netop, hvad DR til enhver tid foretager sig.

Juridisk er DR etableret ved lov som en offentlig institution, men selskabet hævder, at det ikke er omfattet af offentlighedsloven. Dermed kan borgerne ikke få indsigt i virksomhedens aktiviteter på samme måde som med andre offentlige institutioner. I andre tilfælde, når DR er blevet beskyldt for at udkonkurrere private virksomheder - f.eks. ved at tilbyde høje lønninger - hævder DR, at institutionen skal agere som en privat virksomhed på kommercielle vilkår.

I en høringsrunde blandt norske samfundsaktører og medievirksomheder har Kulturdepartementet bedt om synspunkter på den nævnte problemstilling. Der er enighed om, at NRK skal kunne benytte nye medieplatforme for at distribuere eksisterende radio- og TV-indhold. I hovedsagen ønsker de kommercielle aktører (blandt andet TV 2, Schibsted, VG, MTG AS, Amedia, P4, MBL, Allergruppen, SBS Discovery), at NRK's virksomhed skal begrænses til dens kernevirksomhed og ikke omfatte online nyhedstjenester. De kommercielle aktører peger på, at NRK's stærke tilstedeværelse på nettet svækker det økonomiske grundlag for de kommercielle aktører og dermed svækker mangfoldigheden i medieudbuddet. De ikke-kommercielle høringsinstanser er primært optaget af at styrke NRK's indholdsforpligtelser.¹⁰⁴

¹⁰³ John Locke skriver (i *Two treatises of government* (1993) London, Everyman Library, J M Dent, p 123, pp 229-230), at der kan være gode grunde til at borgerne forlader naturtilstanden og indgår en social kontrakt. Imidlertid er suverænen - staten - ikke en del af denne sociale kontrakt. Hvis individet beslutter at erstatte naturtilstanden med en kontrakt, der etablerer et *civilsamfund*, er kontrakten indgået mellem borgerne, men på vegne af suverænen. Hvis suverænen går ud over de beføjelser, borgerne har givet ham, har han erklæret borgerne krig.

¹⁰⁴ Stortingsmelding 38, 2014/15 (2015): *Open og oplyst. Allmennkringkasting og mediemangfold*. Oslo, Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-38-20142015/id2423789/>

I april 2016 kom indstillingen fra Public Service-kommissionen i Sverige, *Framtidens Public Service*.¹⁰⁵ Dette var de private mediers alternative medieudredning, og kommissionen var sammensat af en række eksperter fra akademia og medievirksomheder.

Kommissionen foreslår, at de svenske, statslige medievirksomheders opdrag bliver klarere defineret, og at disse virksomheder bliver omfattet af EU's konkurrencelovgivning på en endnu klarere måde end i dag. De seneste år har alle statslige radio- og fjernsynsvirksomheder i EU været pålagt at gennemføre en såkaldt forhåndsprøvning (*ex ante*-test), inden de lancerer nye tjenester. Den består i, at de statslige virksomheder selv skal rapportere ind til en tilsynsmyndighed i tilfælde, hvor en ny tjeneste kan tænkes at være baseret på ulovlig statsstøtte. I Sverige findes der et Granskningsnämnd underlagt *Myndigheten för press, radio och tv (MPRT)* under det svenske kulturministerium, men det har endnu ikke modtaget nogle ønsker om forhåndsprøvning fra de statslige virksomheder.

Den svenske Public Service-kommission foreslår derfor:

- *At public servicevirksomhed i Sverige også skal kunne udføres af private aktører. Det skal med andre ord være en funktion, ikke en statslig virksomhed.*
- *At statsstøtten i stigende grad gives for at sikre lokal journalistik, og at en nordisk fond oprettes for at kunne støtte journalistiske produktioner.*
- *At public service defineres smallere, sådan at de statslige virksomheder ikke konkurrerer direkte med de private.*
- *Public servicevirksomhed skal finansieres direkte over den svenske finanslov, og kontrolleres mere systematisk af de eksisterende statslige tilsyn. Sponsorering af statslige medievirksomheder skal ikke være tilladt.*

Systemet med forhåndsundersøgelse af nye statslige medieaktiviteter gøres mere transparent, ifølge forslaget, sådan at berørte private interessenter kan bede om forhåndsprøvning af nye, statslige medieaktiviteter med en varighed på mere en 6 måneder. Prøvningen flyttes fra Kulturministeriet til Konkurrenceverket.

¹⁰⁵ *Public Service-kommissionen (2016): Framtidens public service - från analog institution till digital funktion.*
http://www.publicservicekommissionen.se/wp-content/uploads/2016/04/160406_PSK_Rapport_Webb.pdf

OPSUMMERING

- Der findes ingen enighed om definitionen af *public service* i mediesektoren. Hvis definitionen skal være "at udvikle en pluralistisk, nyskabende og varierende programlægning" (som defineret i Prag-erklæringen) taler det for at opmuntre til konkurrence og sikre en større rolle for private medier i det samlede mediebillende.
- Uanset hvordan public service defineres, eller hvilke mål nogen stiller op, passer disse mål ikke med den mediepolitik, som føres i Danmark i dag. Med et mediemarked i kraftig ændring, er der brug for at opstille nogle mål og vælge nogle af de tilgængelige virkemidler for at nå disse mål.
- De nye skandinaviske fjernsynskanaler har - ved hjælp af markeds kræfterne - bidraget til pluralistisk, nyskabende og varieret programlægning både i statslige og private medier (punkt 4 i Prag-erklæringen), har forbedret punkt 7 (værdsættelse og udbredelse af mangfoldigheden i den nationale og europæiske kulturarv), og desuden styrket punkt 8 i Prag-erklæringen (originale produktioner fra uafhængige producenter).
- DR's dominerende stilling kan i sig selv siges at være en hindring for pluralisme i det danske mediebillende. Hvis der er et politisk ønske om at bevare DR som arbejdsplads og institution, vil det også kunne ske ved, at DR privatiseres i sin helhed og får frihed til at sikre sin finansiering uden statslig intervention.
- I Danmark har DR en uklar retslig stilling. I visse situationer optræder selskabet som en privat virksomhed. Det medfører, at offentligheden har meget lidt indsigt i virksomheden, idet den ikke opfattes af offentlighedsloven.

STATENS TILSYNSFORPLIGTELSE (PUBLIC VALUE TEST)

Siden 2007 har EU's medlemsstater, samt Norge, Island og Liechtenstein, været underlagt EU's konkurrencelovgivning og skal foretage en *ex ante* evaluering af nye medietjenesters værdi for samfundet, og eventuelle markedskonsekvenser af at introducere en ny tjeneste.¹⁰⁶ I Danmark undlod staten i fire år at føre tilsyn med DR efter de europæiske regler, idet *ex ante*-testen skulle gennemføres af DR selv og konklusionen blot meddeles til Radio- og TV-nævnet.

Denne *public value test* er baseret på en engelsk model (for BBC) og opstod efter 2003 som resultat af et stigende antal klager fra private radio- og fjernsynsselskaber, men også klager fra internetselskaber og nye medievirksomheder. I perioden 2007 til 2011 gennemførte BBC Trust og Ofcom fire *public value tests*. De tyske *Länder* gennemførte mere end 30 sådanne test efter ønske fra EU-kommissionen i 2005. Efter en beslutning af 24. april 2007 om statsstøtte fra de tyske delstater, blev EU-kommissionen enig med regeringerne i Flandern, Irland, Østrig og Nederlandene om, at de også skulle gennemføre en *ex ante* test.¹⁰⁷

For det første tager *ex ante*-testen udgangspunkt i, at statslige radio- og fjernsynsselskaber ikke skal skade private konkurrenter. For det andet involverer testen ikke kun radio- og fjernsynsinstitutionen og staten, men skal også involvere civilsamfundet, inkluderet private medievirksomheder, institutioner og borgere. For det tredje er testen et ønske om en europæisk harmonisering af den offentlige mediepolitik, når det gælder de statslige medievirksomheder.¹⁰⁸

I Danmark førte introduktion af *ex ante*-testen til en ny, detaljeret kontrakt mellem regeringen og DR. I et kapitel i bogen *Exporting the public value test*, skriver Erik Nordahl Svendsen, at fordi DR ikke har reklame, opfattes institutionen ikke som en konkurrent af MTG/Viasat eller SBS.¹⁰⁹

Danmark indførte kravet om en *public value test* i DR's servicekontrakt i 2007, men den indeholdt ingen *market impact assessment*. Ifølge DR indebærer denne test, at DR skal gennemføre testen, hvis institutionen planlægger at introducere en ny tjeneste, som ikke allerede er reguleret i public service-kontrakten med staten. Testen skal sikre, at "*den nye tjeneste opfylder samfundets demokratiske, kulturelle og sociale behov*".¹¹⁰

¹⁰⁶ Donders, Karen (2011): *Exporting the public value test, the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. Göteborg, Nordicom.

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ Nordahl Svendsen, Erik (2011): *Two Steps Towards a Public Value Test. Exporting the public value test, the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. K. Donders. Göteborg, Nordicom: 117 - 125

¹¹⁰ DR (årstal ukendt): *Review of the communication from the commission on the application of state aid rules to public service broadcasting, the reply of the Danish Broadcasting Corporation (DR)* http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/dbc.pdf 28 Oct 2016, citeret i

Ifølge DR's svar til EU-kommissionen skal en *public value test* indeholde følgende elementer:

1. **Effekt.** Hvor mange vil benytte tjenesten?
2. **Finansiering.** Hvad vil den koste?
3. **Ny eller gammel.** I hvilken grad er dette en ny tjeneste og i hvilken grad er det en forlængelse af eksisterende tjenester og tjenester som allerede findes i *public service*-kontrakten?
4. **Varighed.** Er det en permanent eller midlertidig tjeneste?¹¹¹

Den Europæiske Unions domstol afgjorde (i sag T-309/04), at det er op til medlemsstaterne, at definere, hvad *public service* skal være i hvert enkelt land.¹¹² I et brev til EU-kommissionen henviser DR til, at definitionen af *public service* hidtil har været op til den enkelte medlemsstat. Institutionen stiller spørgsmålstejn ved, om mediepolitikken skal styres på EU-niveau, og stiller sig desuden tvivlende til, om et dokument fra EU-kommissionen er den rigtige måde at regulere på.¹¹³

DR's *public value test* blev først udformet sådan, at DR selv skulle udføre testen og meddele resultatet til Radio- og TV-nævnet, som så skulle kommentere testen, inden DR kunne lancere en ny tjeneste. Andre parter (så som borgere eller partsinteresser) var ikke involveret, og der foregik ingen offentlige konsultationer.

To af DR's tests drejede sig om nye online-portaler, f.eks. da selskabet ville indføre en helseportal. Da en analyse af markedskonsekvenserne på det tidspunkt ikke skulle være inkluderet i testen, konkluderede Radio- og TV-nævnet, at forslaget var en udmærket offentlig tjeneste.¹¹⁴

I 2008 publicerede Danske Dagblades Forening (DDF, nu Danske Medier) en pamflet med titlen *I konkurrence med staten*. Som eksempel brugte DDF DR's portal med lokale nyheder, som DR ikke mente skulle inkluderes i en *public value test*. DDF kunne påvise, at nyheder var blevet kopieret fra lokalaviserne inklusive skrivefejl. DR trak senere denne portal tilbage.¹¹⁵

DR (2009): DR's reply to the Commission consultation - Revision of the Broadcasting Communication
http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_broadcasting/dr.pdf

¹¹¹ Ibid

¹¹² Nordahl Svendsen, Erik (2011): *Two Steps Towards a Public Value Test. Exporting the public value test, the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. K. Donders. Göteborg, Nordicom: 117 - 125

¹¹³ DR (2009): DR's reply to the Commission consultation - Revision of the Broadcasting Communication
http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_broadcasting/dr.pdf

¹¹⁴ Nordahl Svendsen, Erik (2011): *Two Steps Towards a Public Value Test. Exporting the public value test, the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. K. Donders. Göteborg, Nordicom: 117 - 125

¹¹⁵ Ibid

I medieforliget for 2011 - 2014 blev *ex ante*-testen strammet til, sådan at der herefter skulle foretages en *Market Impact Assessment* i tråd med EU-kommissionens regler.¹¹⁶ I princippet skulle Konkurrencestyrelsen kunne gribe ind, hvis det drejede sig om konkurrenceforvridende praksis, men testen skulle nu udføres af Radio- og TV-nævnet med assistance fra et konsulentfirma med den rigtige kompetence. Der blev åbnet for en offentlig konsultation, og en ret for DR til at udtale sig inden publicering af beslutningen.¹¹⁷

Som nævnt tidligere, foreslår den svenske Public Service-kommission, at systemet med forhåndsundersøgelse af nye statslige medieaktiviteter gøres mere transparent i Sverige, sådan at berørte private interessenter kan bede om forhåndsprøvning af nye, statslige medieaktiviteter med en varighed på mere en 6 måneder. De foreslår, at prøvningen flyttes fra det svenske kulturministerium til Konkurrenceverket.¹¹⁸

Hvis et lignende forslag skulle fremsættes i Danmark, bør reguleringen af DR's markedseffekt (ifølge europæiske konkurrenceregler) ikke udføres af Slots- og Kulturstyrelsen, men af et uafhængigt tilsynsorgan, som man kender i de tyske delstater (og som Public Service-kommissionen foreslår i Sverige).

OPSUMMERING

- DR's aktiviteter er efter EU's bestemmelser underlagt en såkaldt *public value test*, som skal påvise, at nye aktiviteter har værdi for samfundet og ikke skader private konkurrenter. Denne test tages ikke så alvor af den danske stat, som i praksis har ladet DR teste sig selv - eller afgøre, hvorvidt en test er nødvendig eller ej.
- Reguleringen af DR's markedseffekt (ifølge europæiske konkurrenceregler) bør ikke udføres af Slots- og Kulturstyrelsen, men af et uafhængigt tilsynsorgan, som man kender det i Sverige og i de tyske delstater.
- Et sådant tilsynsorgan kan være sammensat af repræsentanter fra civilsamfundet og private medier. Tilsynsorganet skal på eget initiativ kunne henvise nye medieprojekter fra DR til en prøvning hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Den samme henvisningsret bør private medievirksomheder også have. Dermed vil der også i Danmark blive en mere åben prøvningsproces i forhold til dansk og europæisk lovgivning.

¹¹⁶ European Commission (2009): *Communication on state aid for public service broadcasting* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Acc0014>

¹¹⁷ Nordahl Svendsen, Erik (2011): *Two Steps Towards a Public Value Test. Exporting the public value test, the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. K. Donders. Göteborg, Nordicom: 117 - 125

¹¹⁸ Public Service-kommissionen (2016): *Framtidens public service - från analog institution till digital funktion*. http://www.publicservicekommissionen.se/wp-content/uploads/2016/04/160406_PSK_Rapport_Webb.pdf

MEDIERNES ROLLE I ET LIBERALT SAMFUND

Tanken om at en stor, statslig medieaktør kan sikre mangfoldighed, er i strid med idéen om mediernes rolle i et liberalt samfund. I det efterfølgende diskuteres det, hvilken rolle ytringsfrihed og medier skal spille i forholdet mellem staten og borgerne.

I 1637 fik England sin første presselov. Den bestemte, at alle publikationer skulle indeholde navnet på den person, der havde autoriseret udgivelsen på vegne af kongen. Kun nogle få, autoriserede trykkere havde ret til at producere tryksager lovligt. Siebert et al beskriver denne *autoritære presseideologi* som en situation, hvor en elite i samfundet beslutter, hvad borgerne skal have adgang til af information. Den enkelte borger anses ikke for kompetent til at afgøre, hvilke medier han ønsker eller afgøre, samt hvilken information medierne skal offentliggøre. Medierne er et redskab for oplysning og social kontrol.¹¹⁹

Efter afslutningen af det engelske diktatur i 1651 udviklede et nyt syn på forholdet mellem borger og stat sig. I 1689 vedtog parlamentet en *Bill of Rights*, som begrænsede statens ret til censur. Fra 1695 eksploderede antallet publikationer i England. Et åbent samfund med fri meningsudveksling var opstået. Dette gav grundlaget for fremvæksten af *den liberale presseideologi*.¹²⁰

I to hundrede år blev ytringsfriheden defineret af filosoffer som Locke, Milton, og John Stuart Mill. Centralt i deres syn på ytringsfrihed er, at der i et liberalt samfund skal defineres et rum for ytringer, hvor staten er ekskluderet. John Stuart Mill argumenterer i *On Liberty* for, at der skal findes et *ideernes frie marked*. Ved at alle idéer kan komme frem i lyset, har borgerne en mulighed for at argumentere mod de dårlige idéer. De gode argumenter bliver bedre i processen og vinder frem over tid.¹²¹

De engelske friheder gav senere inspiration til de amerikanske frihedsrettigheder i perioden 1787 - 1788, hvor statens magt begrænses på et række områder. Det første tillæg til den amerikanske grundlov skaber et rum for tros- og ytringsfrihed og forbyder staten at forhindre borgere i at give udtryk for deres utilfredshed med staten.

De engelske frihedsideer kan også ses i Nordens første liberale grundlov, den norske fra 1814. I paragraf 100 afskaffes den tidligere danske censur. Der skabes et stort rum for ytringer, idet "*Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte*". Staten forbydes altså at forhåndscensurere, og ytringer om regeringen og offentlige anliggender gives speciel beskyttelse.

I den danske grundlovs paragraf 91 (af 5. juni 1849) skabes der ligeledes et frirum for ytringer.

¹¹⁹ Siebert, Fredrick Seaton, Theodore Peterson, et al. (1956): *Four theories of the press*. Urbana, University of Illinois Press.

¹²⁰ Ibid. Forfatterne kalder det *the libertarian theory of the press*.

¹²¹ Mill, John Stuart (1974): *On liberty*. London, Penguin.

De liberale grundlove definerer ytringsfrihed som en *negativ* frihed, det vil sige et rum, hvor staten ikke må blande sig. Den *positive* frihed - med andre ord hvad borgerne skal *udnytte* dette rum til, er ikke egnet til lovgivning eller statsaktiviteter. I sin anden indsættelsestale sagde USA's præsident Thomas Jefferson, at en regering, som ikke tåler kritik, fortjener at falde:

"Intet eksperiment kan være mere interessant end det vi nu forsøger, og som vi stoler på vil fastslå, at mennesket kan regeres af rationel tænkning og sandhed. Vores mål må derfor være, at åbne sandhedens veje for ham".¹²²

Filosoffen Isaiah Berlin skelner mellem det, han kalder *negativ* og *positiv* frihed. De negative friheder skal beskytte borgerne mod overgreb fra staten. Han skriver i sit kendte essay *To begreber om frihed*:

"Det er almindeligt at hævde, at jeg er fri i den grad, intet menneske eller gruppe af mennesker blander sig i det, jeg gør. Politisk frihed i denne forstand er simpelthen det område, hvor et menneske kan handle uden at blive forhindret af andre".¹²³

Én fordel med de negative friheder er, ifølge Berlin, at de nemmere kan håndhæves (i modsætning til de positive). De forhindrer blot staten i at begå bestemte handlinger. Lovgiveren skal ikke kunne bestemme, hvilke ytringer borgerne skal komme med, eller hvorvidt de skal tilhøre en religion eller deltage i en forsamling.

De positive friheder er, ifølge Berlin, mere problematiske at blive enige om. Mens de negative friheder øger borgerens handlerum, mindsker de positive friheder individets handlerum ved at gøre det muligt for staten at detailstyre individers liv. Hvis staten, f.eks., driver landets virksomheder, bliver der mindre plads for borgerne at udøve deres erhverv. Hvis staten overtager medierne, reduceres ligeledes borgernes handlefrihed.

Det er altså borgerne, der skal søge sandheden og informere - ikke staten. For at borgernes frirum skal være åbent, skal staten holde sig tilbage. Staten skal være genstand for borgernes kritiske diskussion, og ikke den, der står for produktion af informationen. I den ideelle verden er journalister objektive informationsformidlere, der informerer borgeren og gør ham i stand til at træffe private og offentlige beslutninger på et objektivt grundlag. Ifølge dette syn på journalistikken er det ikke journalisten, der skal reagere og foreslå løsninger, men borgeren. Journalisten skal frembringe den mest relevante (og balancerede) information ved hjælp af kilder.

Mogens Meilby kalder den journalistiske arbejdsproces "*en dans med kilderne*". Ved at opsøge ekspert- og brugerkilder, som har en særlig viden om et sagsområde, bliver journalisten i stand

¹²² Siebert, Fredrick Seaton, Theodore Peterson, et al. (1956): *Four theories of the press*. Urbana, University of Illinois Press.

¹²³ Berlin, Isaiah (1969): *Four essays on liberty*. Oxford, Oxford University Press, side 297

til at fortælle relevante og informative historier. Over tid skal medierne holde borgeren opdateret om samfundsudviklingen på en saglig og oversigtlig måde.¹²⁴

Melvin Mencher, nestor ved Columbia School of Journalism, er én af de undervisere, der har formet den østamerikanske kvalitetsjournalistik i 1980'erne og 90'erne. Han skriver, at unfair og ubalanceret journalistik kan beskrives som "forfejlet objektivitet":

"Når journalister taler om objektivitet, mener de, at nyhedshistorien er fri for reporterens meninger eller følelser, at den indeholder fakta, og at fremstillingen er af en upartisk og uafhængig observatør".¹²⁵

Ifølge ham skal nyhedshistorier baseres på observerbar information. En nyhedshistorie er objektiv, når den kan sammenholdes med en tale, et referat, en politirapport, en kvittering, en lønningsliste eller vigtig statistik.¹²⁶ Hvordan borgeren vil bruge denne information, angår ikke journalisten:

"If the reader wants to weep or laugh, write an angry letter to her senator or send money to the Red Cross for tornado victims, that is her business. The reporter is content to lay out the facts (Ibid, s. 38)."

Ithiel de Sola Pool skrev i 1980'erne om, hvilken virkning informationsteknologi ville have på informationsspredningen i fremtiden. På et tidspunkt, hvor en Sony Walkman var det mest teknisk avancerede for de fleste, spåede han, at vi i fremtiden ville få computere knyttet sammen i netværk. Han kaldte denne udvikling for frihedsteknologi (technologies of freedom); noget, som ville gøre den enkelte borger i stand til at publicere frit, og som ville være ligeså vigtigt for menneskeheden som trykpressen i sin tid:

"And on top of the physical networks will be a pyramid of service networks. Through them will be published or delivered to the public a variety of things: movies, music, money, education, news, meetings, scientific data, manuscripts, petitions, and editorials."¹²⁷

For at forhindre, at denne frihedsteknologi blev begrænset, skulle reguleringen af internettet være så minimal som mulig, ifølge de Sola Pool. Staten skulle kun undtagelsesvis intervenere, og da for at sikre ytringsfriheden.¹²⁸

¹²⁴ Meilby, Mogens (1996): *Journalistikkens grundtrin. Fra idé til artikel*. Aarhus, Ajour.

¹²⁵ Mencher, Melvin (1997): *News Reporting and Writing*. Madison WI, Brown & Benchmark.

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Pool, Ithiel de Sola (1983): *Technologies of freedom*. Cambridge, Mass., Belknap Press.

¹²⁸ Ibid

Jane B. Singer argumenterer for, at journalistens gatekeeper-funktion er blevet ændret i internetaalderen.¹²⁹ Da internettet var nyt, havde de etablerede journalister en vision om at være dem, der kunne vejlede brugere på internettet. Hvordan kunne borgeren ellers skelne god information fra dårlig? I dag finder brugerne selv rundt på internettet, hjulpet af søgemotorer og algoritmer, der vejleder brugeren ved hjælp af metainformation, som brugeren selv er med til at producere (ved at dele og klikke). Nyhedskonsumenteren er selv blevet en gatekeeper, som dels påvirker information ved at klikke den op eller ned, og dels selv deler information på nettet. I stedet for, at journalisten er blevet den nye gatekeeper, er alle deltagere i sociale medier blevet gatekeepers.¹³⁰

Medieudviklingen som beskrevet i ovennævnte analyser viser klart, at flow-tv er på vej ud med de yngre generationer. De yngre befolkningsgrupper orienterer sig mod streaming-tjenester (f.eks. Netflix, HBO), Facebook og YouTube og kun i mindre grad mod DR og TV2.

Hvis den danske stat skal eje og drive medier, fortrænger statens aktivitet borgernes aktiviteter, sådan at staten kommer til at fylde for meget i det rum, hvor borgerne skal udøve deres handlingsfrihed. Det ville derfor have været bedre, om staten holdt fast ved at værne om de negative friheder, og overlod det til borgerne at benytte de positive friheder.

Den svenske regering udnævnte i 2015 en særlig udreder til at granske den svenske mediepolitik i forhold til forskellige medieformer (Medieutredningen). I sin første delrapport skriver udrederen, Anette Novak, at "*tillgång till en mångfald av fria, oberoende medier som i allmänhetens tjänst sprider information och granskar makten är en rättighet.*"¹³¹ Hvis et centralt mediepolitisk mål er, at medierne skal kunne granske magten, må det være særdeles vigtigt, at staten ikke spiller en central rolle som medieproducent.

Efter at det fik en majoritet i parlamentet efter valgsejren i oktober 2015, har det polske nationalistparti *Lov og Retfærdighed* taget kontrol over de polske statsmedier¹³². En ny medielov giver partiet ret til at styre det statslige radio og fjernsyn direkte. I tillæg lægger partiet pres på private medier. Kun medier, som undlader at kritisere regeringen, kan få fornyet sine licenser.

Den polske mediepolitik følger en drejebog fra Ungarn, hvor Viktor Orbán overtog magten i

¹²⁹ Singer, Jane B (2014): "*User-generated visibility: Secondary gatekeeping in a shared media space.*" *New Media & Society* 16(1): 55-73.

Singer, Jane B. (1997): "*Still Guarding the Gate? The Newspaper Journalist's Role in an On-line World.*" *Convergence* 3(1): 72-89

¹³⁰ Singer, Jane B (2014): "*User-generated visibility: Secondary gatekeeping in a shared media space.*" *New Media & Society* 16(1): 55-73.

¹³¹ Novak, Anette (2015): *Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter - möjligheter och ansvar. Staten offentliga utredningar.*

<http://www.regeringen.se/contentassets/aca20d317683426797fc15c0056004f3/medieborgarna--medierna.-en-digital-varld-av-rattigheter-skyldigheter--mojligheter-och-ansvar-sou-201594>

¹³² Politico (2016): *Orbán's media playbook, now coming to Poland* <http://www.politico.eu/article/orban-media-playbook-coming-to-poland-media-law-human-rights-european-values/> 27 Oct 2016

2010 og fik 2/3 flertal i nationalforsamlingen for sit Fidezs-parti. En ny medielov gav staten kontrol over de statslige medier, men også retten til at bødelægge private medier gennem etableringen af et statsligt medieråd.¹³³ Kritiske medieartikler om regeringens pengebrug eller artikler, der fornærmer statsministeren, bliver bødelagt eller censureret.

Erfaringen fra Ungarn og Polen viser, at medierne er sårbare for misbrug og politisk overtagelse. Dette taler for helt at holde medier udenfor den statslige sfære. Mediernes uafhængighed kan i noget grad sikres gennem konstitutionelle ordninger, hvor målet er at beskytte medierne fra politisk intervention og kontrol. Regeringen kan dog alligevel udøve kontrol gennem licensordninger, kontrakter og støtteordninger, og i Ungarn og Polen har regeringen øvet pres på det uafhængige retssystem.

Det mest solide virkemiddel mod en politiske overtagelse af medierne er måske kombinationen af konstitutionel beskyttelse (den negative frihed) og en stærk og dynamisk privat sektor (den positive frihed), hvor ejerskabet er spredt mellem flere aktører i civilsamfundet.

OPSUMMERING

- I et liberalt demokrati er opfattelsen af demokrati og pressefrihed betinget af, at medierne holdes uden for statslig kontrol, og at der sikres et frirum, hvor borgernes handlefrihed kan udfoldes.
- Ifølge denne demokratiopfattelse er det borgerne, der skal søge sandheden og informere - ikke staten. Ved at statens dominerende rolle i det danske mediebillende reduceres, øges borgernes frirum og handlefrihed.
- Fjernsynet er ved at tabe sin dominerende position som nyhedsformidler. Nyhedsudsendelsen sætter ikke på samme måde agendaen for nyhedsformidlingen som tidligere.
- Samtidig viser udviklingen, at andre medier supplerer og overtager fjernsynets rolle, uden at det begrænser, men snarere forstærker mangfoldigheden i mediebillendet.
- Ved at brugeren vælger ud og deler information, bliver han selv gatekeeper i sit netværk. Dermed erstattes journalistens traditionelle gatekeeper-funktion.
- I internetalderen er det svært at tale om "én offentlig sfære". Der er snarere tale om flere, nye offentlige rum.
- Faren for magtovertagelse af autoritære partier taler for helt at holde medierne udenfor den statslige sfære.

¹³³ *Ibid*

INDKØB AF PROGRAMMER FRA PRIVATE

I Mediepolitisk aftale for 2015–2018 forpligter DR sig til at bruge i gennemsnit DKK 300 millioner per år til indkøb af eksterne produktioner. Ifølge DR udliciterede koncernen i 2014 co-produktioner og entrepriser for DKK 404,2 millioner i 2014. Dette var en nedgang på 17,78 pct. fra året før og omfatter næsten kun fjernsynsproduktion.¹³⁴

BBC har siden 2007 praktiseret ordningen *Window of Creative Competition (WoCC)*, som blev udviklet i forbindelse med revisionen af BBC's Royal Charter i 2006. Ifølge denne ordning skal 50 pct. af programindkøbene være reserveret til interne produktioner, 25 pct. til eksterne produktioner, mens interne og eksterne produktionsmiljøer skal konkurrere om de resterende 25 pct. I forbindelse med revisionen af BBC's charter fra 2017 tales der om at ophæve de 50 pct. interne produktioner. Til gengæld skal mindst 50 pct. nu produceres uden for London¹³⁵

Den norske regering vurderer, at det administrative apparat vil være for stort for norske forhold, og foreslår i stedet, at NRK skal fortsætte med at øge sine programindkøb fra private leverandører. NRK har oplyst, at i 2016 og 2017 vil indkøbet af programmer via det frie programbudget (fjernsyn uden nyheder, sport og udenlandske programmer) udgøre op til 35 pct. Den norske regering foreslår, at NRK fra 2018 skal forpligte sig til at øge denne andel til mindst 40 pct.¹³⁶

Arbejderpartiets mediepolitiske talsmand, Arild Grande, har udtalt sig til fordel for BBC-modellen i Norge. "*BBC-modellen er interessant, fordi den kan stimulere til øget konkurrence både internt i NRK og udenfor, noget som igen vil hæve niveauet på norsk TV-produktion*" siger Grande til den norske avis Aftenposten.¹³⁷

Sveriges Radio har de seneste år bevidst satset på at engagere private virksomheder (freelancere) ved Sveriges Radios redaktioner i Stockholm og i resten af Sverige. P3s morgenprogram *Morgonpasset*, videnskabsmagasinet *Vetandets Värld* og det granskende program *Medierna* er eksempler på faste produktioner med et stort indslag af freelancere. Selv om de fleste af selskaberne er enmandsfirmaer, er seks af leverandørerne halvstore virksomheder med flere ansatte. I 2014 indkøbte Sveriges Radio programmer fra 1.917 forskellige leverandører. Af disse var 616 fra de fire større byområder.¹³⁸

¹³⁴ DR (2015): *DR's Public Service-redegørelse*. Design DR Design.
https://www.dr.dk/NR/rdonlyres/60E494F9-D3A8-4490-8AB1-EC06BC4B0167/6099705/DR_PS_redeg%C3%83rrelse_2014.pdf.

¹³⁵ BBC Trust: *Current BBC TV Window of Creative Competition 'not sustainable in the long term'*
http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2015/content_supply_review

¹³⁶ *Ibid*, side 120

¹³⁷ Aldridge, Øystein (2015): *Arbejderpartiet ber om økt TV-konkurrans*.
<http://www.aftenposten.no/kultur/Arbeiderpartiet-ber-om-okt-TV-konkurrans-8124058.html> 16. august.

¹³⁸ Sveriges Radio (2015): *Public service-redovising 2014*.
<http://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3113/14763.pdf>.

OPSUMMERING

- Ved at lære af BBC, NRK og SVT/SR kan DR øge sine programindkøb fra private leverandører. Det kan stimulere til dannelsen af uafhængige, private produktionsmiljøer.
- Hvor indkøb i dag i stor grad går til drama, vil det være naturligt at udvide indkøbsordningerne for dokumentarprogrammer og nyheder markant.

UDENLANDSKE SCENARIER SOM INSPIRATION FOR DANSK REFORM?

Danmark er som sagt et af de lande, hvor staten har en stor rolle i medielandskabet, mens andre lande har mere liberale regimer. I dette kapitel gennemgås en række idealtypiske modeller for, hvordan mediepolitikken er tilrettelagt i en række andre lande, samt hvad det ville indebære af ændringer at anvende tilsvarende modeller i Danmark. Der er således ikke tale om anbefalinger – som følger i næste kapitel – men illustrationer.

Scenario 1: Lokalmediemodellen

Frem til 1933 blev Bergens Kringkastingsselskab A/S ejet af 465 små aktionærer, som var lokale erhvervsdrivende. På grund af statens intervention er det måske for sent at genskabe den mangfoldighed, markedet kunne have medført i perioden efter 1925. Man kan alligevel forestille sig, at der i fremtiden vil dannes kommercielle borgerinitiativer i Skandinavien, hvor handelsstanden slår sig sammen for at sikre lokale radio- eller fjernsynsudsendelser, eventuelt i samarbejde med en lokal nyhedsorganisation.

I Danmark drives lokale radio- og fjernsynsstationer af avisgrupper i samarbejde med lokale organisationer og erhvervsliv, f.eks. af Nordjyske Medier. De lokale medievirksomheder besidder en stor publicistisk og journalistisk kundskab. Denne kunne med fordel have været bedre udnyttet ved etableringen af lokale radio- og fjernsynsstationer.

- I denne model skal hindringen for reklamefinansiering fjernes, og de lokale virksomheder vil kunne finansiere og udvikle lokale radio- og fjernsynsmedier, og lokale ejerkonstellationer vil kunne dannes.¹³⁹

Scenario 2: Den decentraliserede public service-model

Denne model medfører, at staten beholder sin mulighed for at prioritere produktionen af programmer, som staten bedømmer at være inden for nærmere bestemte kriterier for variation og kvalitet. Denne model er inspireret af den newzealandske mediereform fra 1989. Det er en mere decentraliseret model end BBC-modellen, idet alle medier er privatejede, men indkøber subsidierede produktioner på et frit marked.

Én af konsekvenserne af den newzealandske praksis er, at public service-programmer bliver udsendt udenfor *prime time*. Måske bliver sendefladens betydning reduceret, når flere programmer distribueres digitalt via internettet og afspilles, når brugeren ønsker det. NZ On Air oplyser, at antallet af lokalproducerede timer fjernsyn er steget fra 2.000 til 13.000 timer i perioden fra 1989 til 2016.¹⁴⁰

¹³⁹ Disse og efterfølgende punkter er ikke bare en opsummering af det enkelte scenarie, men er ment at angive konsekvensen/perspektivet ved at denne model anvendes på den danske mediepolitik.

¹⁴⁰ NZ On Air (2016): About NZ On Air <http://www.nzonair.govt.nz/about-nz-on-air/> 22. dec

Modellen giver fjernsyns- og radiokanalerne større frihed til at organisere deres virksomhed og til at afgøre, om de ønsker at søge om offentlig finansiering af deres produktioner. Ordningen svarer til den eksisterende danske ordning for filmstøtte.

- I denne model privatiseres DR og TV2. De to virksomheder gives fuld frihed til at drive kommerciel virksomhed og til at distribuere deres produkter.
- En public service-fond etableres for at sikre produktionen af nyheder, oplysningsprogrammer, dramaproduktioner og programmer for børn og unge - eventuelt på skandinavisk niveau. Sammen med andre private virksomheder vil DR og TV2 konkurrere om midler til deres public service-aktiviteter.
- Avis- og bladhuse vil kunne øge deres indkomst fra nyhedsformidling ved at drive kommercielle radio- og fjernsynsstationer - alternativt ved at levere nyheder til radio og fjernsyn.
- Medievirksomhed bliver omfattet af konkurrencelovgivningen. Et uafhængigt tilsynsråd skal kunne henvise nye medieinitiativer til en prøvning hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, på samme måde som private medieaktører skal kunne gøre det.

Scenario 3: Den korporative public service-model

Dette scenarie indebærer en stærk statslig styring af efterspørgsel og programindhold og kan betegnes som en *centraliseret og korporativ* public service-model. Det er dette princip norsk TV2 har været drevet efter, hvor den danske mediekoncern Egmont er eneaktionær, hvor hovedkanalen delvis er kommerciel (og finansieret gennem reklame) og delvist har en *public service*-forpligtelse med staten. Den norske TV2-koncern har samtidigt en række andre kanaler, som ikke er omfattet af *public service*-forpligtelsen.

Egmont har haft problem med at få lønsomhed i sin norske kanal på grund af de mange krav i public service-kontrakten med regeringen. I maj 2016 signalerede den norske regering, at den ville slække på kravene, og at den eneste public service-forpligtelse, TV2 Norge skal have i fremtiden, er at producere nyheder og være lokaliseret udenfor Oslo (i Bergen).

Denne model indebærer, at DR og TV2 Danmark privatiseres, men med den betingelse, at en uafhængig nyhedsvirksomhed skal sikres i fremtiden gennem en *public service*-kontrakt. Modellen sikrer produktionen af visse programmer, som staten ønsker, men forhindrer ejerne i at foretage dispositioner, som kan udvikle og ændre mediebildet i fremtiden. Én af forudsætningerne for modellen er, at der eksisterer et duopol eller oligopol ifjernsynsvirksomhed, hvilket sikrer den private ejer tilstrækkelige reklameindtægter til at forrente sin investering. Hvis lovgiverens mål er at fremme pluralisme i medierne, er denne model ikke velegnet. Den opretholder et forbud for medier med en anden profil og forudsætter, at fjernsyn skal distribueres via fysiske, markbundne net.

- Modellen sikrer en vis konkurrence, men forhindrer samtidigt ejerne i at udvikle deres forretning, som de ønsker. Modellen forudsætter et duopol/oligopol for at lokke investorer til at forpligte sig, hvilket ikke fremmer målet om pluralisme.
- I denne model privatiseres DR og/eller TV2 i åben auktion, og samtidigt åbnes op for generel konkurrence, ved at konkurrenter kan etablere sig frit.

Scenario 4: Minimumsmodellen

Ifølge denne model reguleres DR på samme måde som radio- og fjernsynsselskaberne i de tyske delstater. DR's virksomhed begrænses til "*billede, lyd og ord*" i form af traditionel radio og fjernsyn. DR kan distribuere disse produktioner på internettet og stille dem til rådighed for brugere over hele verden. Aktiviteten reguleres i en kontrakt mellem staten og selskabet. Et eget tilsynsråd, sammensat af borgere og eksperter, har som opgave at overholde kontrakten. Efter denne model skal DR afvikle sine webbaserede nyhedstjenester, da de falder uden for kontrakten med staten.

En konsekvens af denne model vil være, at DR ikke kan bedrive underbydende konkurrence over for private nyhedsudbydere. Webbaserede nyhedstjenester kan dermed igen blive kommercielt lønsomme i Danmark, hvilket kan stimulere til konkurrence og innovation.

- I denne model bliver DR's opgave begrænset til at tilbyde smalle radio- og fjernsynsprogrammer, som private ikke ønsker at producere.
- Samtidigt fremmes en bestemt efterspørgsel hos de kommercielle producenter, ved at DR ikke må producere kommercielle programmer eller producere webnyheder.

Scenario 5: Den statslige public service-model

Scenariet forudsætter, at DR beholdes som virksomhed, men introducerer et stærkere element af eksterne indkøb. Modellen er inspireret af BBC, som hidtil har haft en programpolitik, hvor 50 pct. af programindkøbene er reserveret til interne produktioner, 25 pct. til eksterne produktioner, mens interne og eksterne produktionsmiljøer skal konkurrere om de resterende 25 pct. Reservationen af 50 pct. til interne produktioner ser ud til at forsvinde fra 2017 (ifølge forslaget til nyt charter).

- DR's indkøbsordning udvides til at omfatte radio og fjernsyn og alle programtyper (inkluderet nyheder, oplysning og dokumentar).
- Denne model medfører, at DR beholdes som en licensfinansieret virksomhed, og at staten beholder sin mulighed for at styre efterspørgslen efter programmer, som staten bedømmer at være inden for nærmere bestemte kriterier for variation og kvalitet.
- Samtidigt opmuntres der til konkurrence mellem forskellige leverandører til DR, hvilket kan fremme målet om større mangfoldighed i produktionsmiljøet.
- Modellen forudsætter et blandet medie billede, hvor der parallelt med DR findes et antal private konkurrenter. Disse virksomheder er kommercielt finansieret og opererer under en separat statslig regulering.

Scenario 6: Den centraliserede public service-model

Hver gang en eksisterende fjernsynsstation ikke har kunnet opfylde hele public service-behovet i Storbritannien, har staten etableret en ny kanal. Det skete for eksempel med det reklamefinansierede ITV i 1955. ITV, og det senere Channel 4, er inspiration for denne model.

Channel Four blev etableret i Storbritannien i 1984 som et tillæg til BBC og ITV. Den skulle specielt rette sig mod et ungt publikum, være reklamefinansieret og ikke eje egne produktionsfaciliteter. Alle programmer, inklusiv nyhedsudsendelser, skulle købes ind fra underleverandører. Én af forudsætningerne for modellen er, at der eksisterer et oligopol ifjernsynsvirksomhed, hvilket sikrer den private ejer tilstrækkelige reklameindtægter til at forrente sin investering.

- Hvis der er politisk ønske om at beholde DR, men også større konkurrence, privatiseres fjernsynskanalen DR 2 og følger Channel 4-modellen. Kanalen skal da ikke selv producere nyhedsudsendelser og andre programmer, men købe disse ind fra private udbydere samt udvikle en egen, alternativ programprofil inden for nyheder og drama.
- Kanalen bliver i sin helhed reklamefinansieret.
- I en dansk sammenhæng fortsætter DR1 og TV2 med at eksistere i konkurrence med denne kanal.

ELEMENTER TIL EN MEDIEREFORM

Rapporten viser, at det danske mediemarked er under hastig forandring, og at mediepolitikken er med til at skævvride det. Støtten er medvirkende til, at det statslige DR fortrænger navnlig dagbladene. Den begrænser også spillerummet for innovation i en branche, hvor de teknologiske muligheder er i rivende udvikling.

Samtidig er det statslige engagement ikke velbegrundet. De såkaldte "markedsfejl", som normalt begrunder statslig intervention, er ikke længere til stede på medieområdet, og den intervention, som forekommer, kan ikke begrundes med markedsfejl.

Mediepolitikken begrundes ofte med henvisning til "public service". Rapporten viser imidlertid, at der ikke foreligger en entydig definition af public service eller klare begrundelser for, hvorfor public service er et vigtigt politisk hensyn. Det forekommer mere at være et skjold mod forandringer. Ingen af de alment anvendte definitioner af public service kan begrunde den førte mediepolitik.

Rapporten viser, at Danmark er et af de sammenlignelige lande, hvor statens engagement på medieområdet er størst. Vi nærmer os det punkt, hvor halvdelen af alle journalister er ansat i offentlige institutioner. Den obligatoriske licens er blandt de højeste.

Et pluralistisk medie billede med konkurrence og uafhængige medier er vigtigt for et liberalt demokrati. Danmark er på mange områder et demokratisk forbillede for andre lande, men ikke på medieområdet. Tværtimod kan regeringerne i lande som Ungarn og Polen – hvor medierne i stigende grad styres politisk – undskylde sig med, at også lande som Danmark har et stort statsligt engagement på mediemarkedet.

Der er derfor et stort og akut behov for en reform af mediepolitikken i Danmark. I det følgende opridses en række elementer, som kan indgå i en reform. Der er ikke tale om én samlet reformpakke men om tiltag, der alt efter ambitionsniveauet bør inddrages. De kan understøtte overvejelserne, uanset om ambitionsniveauet er en fuld liberalisering af mediemarkedet eller den minimalt nødvendige omlægning. Det indebærer også, at nogle af elementerne udelukker hinanden.

Opstil klare politiske mål og lad valg af redskaber følge af målene. Et eventuelt statsligt engagement på mediemarkedet bør følge af klare politiske kriterier, f.eks. en definition af public service. Der kan eksempelvis være tale om at fremme dansk sprog eller forbruget af bestemte kulturelle produkter. Derimod bør der ikke være direkte politiske målsætninger om redskaberne – f.eks. bestemte institutioner.

Vælg de mest effektive og mindst indgribende redskaber. Politiske målsætninger om at øge befolkningens forbrug af bestemte typer kulturelle produkter taler for såkaldte "voucher-ordninger". På skoleområdet er det f.eks. muligt at tage det meste af det offentlige tilskud med sig ved valg af friskole. Staten støtter forbruget, men giver borgerne mulighed for at vælge producenten. På tilsvarende måde kan indføres en "medievoucher". Politiske målsætninger om at støtte et bestemt udbud taler for at udlicitere dette udbud. Dette princip anvendes f.eks. på

filmområdet, hvor filmproducenter kan ansøge om støtte til produktioner, som lever op til bestemte krav.

Mediestøtte bør være teknologineutral og ikke forvride konkurrencen mellem medier. I det omfang der derudover overhovedet ydes mediestøtte, bør den være så neutral som muligt. Nulmomsen bør udvides til alle platforme og ikke kun trykte aviser. Det forudsætter dog, at de nuværende EU-retlige begrænsninger falder bort, hvilket Danmark bør arbejde aktivt for. Den nuværende kulturstøtte til dagblade bør bortfalde og indgå i nulmomsordningen. Eventuel statsstøtte til DR bør underlægges et loft, så den ikke kan vokse hurtigere end statsstøtten til private medier.

TV2, TV2s regioner og ikke-essentielle dele af DR bør privatiseres. TV2 bør privatiseres. Et privat TV2 bør have mulighed for på lige fod med andre at byde på eventuelle public service-opgaver. Regionerne i den nuværende form nedlægges, og udstyr mv. frasælges. Såfremt der fortsat skal ydes støtte til regionale produktioner, bør opgaven udliciteres eller omlægges til tilskudsordning, hvor alle medier har mulighed for at søge.

Licensen bør nedsættes og kun være for brugere af DR. Danmark har en af de højeste licenser blandt sammenlignelige lande, og der er i praksis tale om en skat, fordi den er knyttet til at eje elektronisk udstyr, som næsten alle har, uanset om de ser DR eller ej. Derimod er virksomheder fritaget for licens. Den nuværende licensordning medfører, at udgifterne stiger i takt med indtægterne, og at DR kan finansiere satsninger uden de samme hensyn til omkostninger og udsigt til succes som private aktører. Licensen afspejler således ikke de faldende omkostninger til at producere radio og TV. Licensen bør være en direkte betaling for at være tilmeldt DR og afspejle, at det nu er teknologisk muligt at reservere udsendelserne for kunder.

Public service-puljer etc. bør finansieres over finansloven. Udgifter til at finansiere politisk fastsatte mål, herunder public service-puljer og voucher-ordninger, bør finansieres direkte på finansloven.

DRs forretningsområde bør begrænses som i Tyskland (det scenario vi beskriver som *minimumsmodellen*). DRs finansiering er uforenelig med, at DR trænger ind på nye markeder i konkurrence med private virksomheder som eksempelvis at drive netavis. DRs virksomhed bør begrænses til traditionel radio- og TV-virksomhed på samme måde som de tyske offentlige kanaler.

Der indføres tilsyn med, at DR lever op til fastsatte public service-forpligtelser, og der indføres åben public value-test. Det nuværende tilsyn er svagt og dårligt forankret, og det er i høj grad op til DR selv at afgøre, om man lever op til kravene om bl.a. ikke at skade private konkurrenter.

Erhvervsreguleringen af medieområdet bør indgå i den almindelige konkurrenceregulering mv. Der bør som udgangspunkt ikke være særlige regler, som regulerer medieområdet i forhold til andre erhverv. Tildeling af begrænsede sendefrekvenser og lignende bør ske efter udbud og samme principper som f.eks. tildeling af frekvenser for mobiltelefoni.

DRs status som offentlig institution bør afklares. DR falder ikke systematisk ind under reglerne for private og offentlige institutioner. Således er institutionen på den ene side f.eks. ikke

skattepligtig og på den anden undtaget fra offentlighedsloven. Det bør sikres, at DR er omfattet af samme regler om beskyttelse af borgerne som andre offentlige institutioner. Der bør endvidere indføres et meget klart mandat for bestyrelsen om varetagelse af offentlighedens interesse.

En reformproces på medieområde bør afvejes mellem hensynet til behovet for henholdsvis hurtige ændringer og dybdegående ændringer. Det kan tale for at begynde med de mindst vidtgående reformelementer, men sikre en yderligere liberalisering på længere sigt.

EFTERSKRIFT

Redaktionen af dette notat blev afsluttet inden det offentlige Public Service-udvalg kom med sin indstilling 7. november 2016¹⁴¹. Denne rapport bygger på meget af det samme datagrundlag, men de foreslåede scenarier er forskellige.

I udvalgets scenarie 1 foreslås et rent markedsscenario. Hvis det indføres "er det udvalgets vurdering, at det vil medføre et betydeligt mindre forbrug af danskproduceret indhold og af de indholdskategorier, som i lyset af public service-formålenes understregning af den samfundsmæssige og kulturpolitiske sammenhæng må anses for særligt vigtige" (side 77). Man forudsætter desuden, at det ved denne model findes "markedssvigt" (side 82).

Som scenarie 2 beskriver udvalget en distribueret struktur med en offentlig public service-fond (det vi i denne rapport har kaldt *den decentraliserede public service-model*).

Som scenarie 3 beskriver udvalget et frasalgs af TV2 og en koncentration af public service-aktiviteterne hos det eksisterende DR. Udvalgets vurdering "er at scenarie 3 ud fra en samlet vurdering ikke i synderlig grad vil ændre udbuddet og forbrug af public service-relevant indhold sammenlignet med det nuværende public service-system (...)" (side 91.)

Scenarie 4 indebærer en smallere definition af public service, hvor alle kommercielle programmer bliver overladt til private (det scenarie vi har kaldt *minimumsmodellen*). Udvalget ser et problem i at trække en demarkationslinje mellem det kommercielle og det ikke-kommercielle: "Man kan eksempelvis spørge, hvordan man i en reguleringssammenhæng skal håndtere en situation, hvor en public service-programserie (f.eks. *Bonderøven*), der i begyndelsen har relativt få seere, men efter de første sæsoner får så mange, at det bliver attraktivt også for kommercielle tv-stationer. Skal serien så stoppe på public service-kanalen og kunne overtages af kommercielle stationer?" (side 95).

Udvalgets foretrukne scenarie (nummer 5) er at styrke DR og betragte de danskproducerede programmer som en slags kulturarv, som gøres tilgængelig for alle online. Andelen af dansksprogede programmer skal øges markant for at "styrke dansk kultur og sprog", (...) samt bevaring og udvikling af det danske sprog i en digital medieverden (...) (side 56).

"Udvalget har i sin definition af public service, jf. afsnit 5.4, opretholdt det hidtidige demokratiske, samfundsmæssige og kulturelle rationale for public service. Udvalget har i definitionen indskrevet, at public service upartisk skal understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden samt uafhængigt af kommercielle og politiske særinteresser styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraft" (side 110).

Rapporten er solid i den forstand, at den stiller de forskellige scenarier systematisk op. Udvalgets kommissorium har ikke været at anbefale en løsning foran en anden. Imidlertid har udvalget et andet normativt udgangspunkt end denne rapport, ved at den går ud fra, at markedsløsninger ikke vil kunne styrke dansk sprog og kultur.

Public Service-udvalget har implicit haft som udgangspunkt, at en styrkelse af DR i sig selv vil

¹⁴¹ Kulturministeriet (2016): *Public Service - de næste 10 år. Rapport fra Public Service-udvalget*.
http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Publikationer/2016/Rapport_Public_service-udvalget.pdf

styrke dansk sprog og kultur, samt sikre mangfoldighed. Denne rapport har haft som normativt udgangspunkt, at mangfoldighed skabes af civilsamfundet, og at det i sig selv er en fordel at have så mange medieaktører som muligt. I den forstand vil en styrkelse af DR føre til mindre pluralisme og forstærke den effekt, som har været identificeret flere gange i denne rapport: At DR i kraft af sin dominerende størrelse fortrænger private medieaktører.

Det er for eksempel interessant at mærke sig, at da regionen Flandern indførte en public service-fond for at stimulere til konkurrence og privat produktion af programmer, var det netop for at styrke flamsk identitet og sprog¹⁴². Den flamske regionregering tror altså, at en decentraliseret, fondsfinansieret public service-virksomhed er bedre egnet til at støtte små europæiske sprog og kulturer end en centraliseret, national public service-virksomhed (som er det danske udvalgs foretrukne scenarie).

I kapitlet "Hvad er public service?" diskuterer vi Prag-erklæringens punkt 5 (de brede publikumsgrupper og minoriteters behov) og 6 (flerkulturelle samfund) og stiller spørgsmålet, om de små sprog ikke er godt tjent med fremvæksten af internetbaserede, europæiske medier. Det europæiske og internationale kulturperspektiv står ikke centralt i public service-udvalgets anbefalinger. Det gør, at definitionen af *public service* som noget mononationalt måske bliver en smule snævert i det internationale medie billede.

¹⁴² Donders, Karen and Tim Raats (2015): *From Public Service Media Organisations to De-centralised Public Service for the Media Sector: A Comparative Analysis of Opportunities and Disadvantages*. *Javnost - The Public* 22(2): 145-163.

APPENDIKS

Tabel A1: Udvikling i støtte til aviser og blade 1995-2015, mio. kr. (årets priser)

År	Nulmoms	Dagbladstøtte	Indtægter fra lønsumsafgift	Samlet støtte
1995	776		-77,6	698
1996	768		-76,8	691
1997	839		-83,9	755
1998	810		-81,0	729
1999	805		-80,5	725
2000	798		-79,8	718
2001	815		-81,5	734
2002	671		-67,1	604
2003	649		-64,9	584
2004	719		-71,9	647
2005	953		-95,3	858
2006	1.000		-100,0	900
2007	950	266,6	-95,0	1.122
2008	950	389,1	-95,0	1.244
2009	850	350,7	-85,0	1.116
2010	775	347,7	-77,5	1.045
2011	750	347,7	-75,0	1.023
2012	600	358,0	-60,0	898
2013	525	348,0	-74,3	799
2014	450	350,0	-63,7	736
2015	450	376,0	-63,7	762

Anm: Lønsumsafgiften var i perioden 1995-2012 på 2,5 pct., og fra 2012 og frem var den 3,54 pct. Der er tale om opdaterede tal for nulmoms fra 2006-2015.

Kilde: "Redegørelse om erhvervsfremme og støtte" år 2011-2015, samt oplysninger fra Skatteministeriet.