

Indledning

I juni 2021 skabte det "breaking news" i de danske medier, at journalisten Mads Brügger lancerede et privat medie, "Frihedsbrevet", som erklærede sig uafhængig af staten og principielt afviser at modtage statsstøtte. "Frihedsbrevet" puster dermed nyt liv i en gammel debat om, hvorfor alle større danske medier egentlig er på støtten. Ifølge "Frihedsbrevet" trænger hele systemet til en grundig revision. 2021 har også set et lignende nybrud på radioområdet med etablering af netradioen "Den Uafhængige", der ligesom "Frihedsbrevet" principielt lægger afstand til offentlig mediestøtte, da de mener, at statslig mediestøtte fører til en afhængighed, der er uforenelig med mediernes rolle som "den fjerde statsmagt" i form af en uafhængig kritisk offentlighed. Senest har også JP/Politikens Hus' adm. direktør Stig Kirk Ørskov i januar 2022 i en kronik i Jyllands-Posten foreslået, at den danske mediestøtte udfases.

Den danske stat har både reguleret, støttet og selv drevet medievirksomhed siden Statsradiofoniens oprettelse i 1925. Fra 1960'erne opstod dertil flere økonomiske særordninger, der begunstigede den "private" presse betydeligt, og siden begyndelsen af 1980'erne har Danmark haft et statsligt mediestøttesystem med distributionsstøtte, nulmoms (jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 18, som med L222 fra 2019 også gælder digitale netmedier), samt direkte produktionsstøtte til produktion af journalistisk indhold.

Den altovervejende mediestøtte i Danmark går fortsat til DR, som derfor har en altdominerende markedsposition inden for elektroniske medier. Med en dominerende statslig aktør inden for elektroniske medier domineres ikke blot radio og tv af staten, men også den digitale nyhedsformidling, som er afgørende for avisernes overlevelse, er domineret af DR's nyhedsformidling, som med statsstøtte tilbyder et større, men mindre pluralistisk, nyhedsudbud end aviserne evner på markedsvilkår.

De mange støtteordninger, samt det fænomen at staten via DR og TV2 fortsat selv er hovedaktør på de elektroniske medier, radio og tv, kalder på en samlet gennemtænkning, der på den ene side sikrer et mangfoldigt medieudbud i Danmark, men på den anden side også sikrer eksistensen af reelt uafhængige private medier, der ikke direkte eller indirekte er reguleret af staten gennem støtteordninger, og ikke har svært ved at trænge igennem og lave sund forretning på grund af statsfinansieret konkurrenceforvriddning på mediemarkedet.

Med henblik på at sikre et mere pluralistisk mediebillede anbefales det, at den samlede danske mediestructur gennemlyses med henblik på en ajourføring, der sikrer en bedre balance mellem det statslige og det private. I lyset af DR's helt særlige dominans inden for de elektroniske medier (radio, tv, web, podcast mv.) fokuseres i det følgende på DR med et bud på en sammenhængende nyordning for DR, som bevarer DR som en stærk medieaktør, men med mere fokus på den samfundsmæssige rolle som supplement til de markedsstyrede medieudbud fremfor dominerende statsstøttet konkurrent til det private marked.

Indhold

Indhold.....	2
1. Statens monopol og dominans på mediemarkedet.....	3
2. "Monopolbrud".....	3
3. DR.....	4
4. Behov for et paradigmeskifte i dansk mediepolitik.....	5
5. En redefinition af DR.....	6
6. En bedre balance mellem stat og marked.....	8
Konklusion	12
Litteratur	13

1. Statens monopol og dominans på mediemarkedet

Frem til 1925 var der nogenlunde frit slag i æteren. Enhver, der havde fingerfærdighed nok, kunne bygge en radiosender eller -modtager og både sende og modtage frit. Æteren var komplet ureguleret, og der var ingen der havde monopol på noget som helst. Men da antallet af radiomodtagere og radiolyttere steg, og "radiosagen" var ved at blive en folkesag, begyndte både erhvervslivet, dagbladene og politikerne at interessere sig for det nye medie. De liberale politikere, repræsenteret af partiet Venstre, mente at staten burde holde sig væk fra radiobølgerne. Ifølge dem burde det være erhvervslivets opgave at drive radiofoni. Aviserne fandt det mere "naturligt", at netop aviserne skulle stå for radioprogrammerne. Og Socialdemokratiet mente at staten nok var den bedste til at tage sig af radiosagen. Det blev staten, der vandt radiokrigen. I 1925 tilkendte den danske stat sig selv monopol på radiospredning i Danmark. Man etablerede Statsradiofonien og udnævnte Kongelig Kammer-sanger Emil Holm som driftsleder. Udsendelserne startede den 27. april 1925. Privat radiospredning blev forbudt, radioklubberne blev nedlagt og de private sendere konfiskeret.

Der var i 1925 gode grunde til, at staten påtog sig ansvaret for at drive radio. Frekvenser var et begrænset gode og måtte reguleres for at undgå, at et stigende antal senderes signaler "kolliderede i æteren" og genererede hinandens udsendelser. Endvidere var optage-, redigerings- og transmissionsudstyr svært tilgængeligt, dyrt og krævede adgang til højt specialiseret, uddannet ekspertise. I et lille land som Danmark kunne erhvervslivet ikke alene løfte pionéropgaven, mens der i et marked som f.eks. det amerikanske var grundlag for at etablere en stærk, privat mediesektor.

Da tv-mediet i 1940'erne meldte sin entré var også dette medie tungt, dyrt og kompliceret at håndtere, og derfor bad man Statsradiofonien om at stå for de nye "fjernsynsudsendelser". Således blev også tv "født" med et statsmonopol. Først med internettets fremkomst i 1990'erne var teknologien blevet så simpel, billig og tilgængelig, at det ikke længere var muligt at give DR monopol på danske hjemmesider. Samtidig var der jo på internettet ubegrænset "båndbredde", således at man ikke behøvede den analoge tidsalders regulering af et begrænset antal frekvenser.

Det er en særlig dansk model, at staten driver og dominerer størsteparten af de elektroniske medier. I de fleste lande er der med tiden etableret en balance mellem staten, private udbydere og civilsamfundet. Det er tillige en særlig dansk model, at staten, når den lejlighedsvist har ønsket at bryde eller opbløde DR's monopol, har gjort det ved at etablere parallelle, "konkurrerende" statsejede eller statskontrollerede medier (TV2, Radio 24Syv, R4DIO, LOUD osv.), jf. afsnit 3. Således står de to statslige tv-stationer, TV2 og DR ved udgangen af 2021 for 84,8% markedsandel¹ ligesom DR's statsfinansierede radiokanaler står for en samlet markedsandel på 77,1%².

2. "Monopolbrud"

Fra 1925 til 1983 var DR (under skiftende navne "Statsradiofonien", "Danmarks Radio", "DR") alene om at sende radio og tv i Danmark. Kun sønderjyder og københavnere havde et alternativ i form af hhv. tysk og svensk radio og tv.

I 1958 forsøgte en gruppe erhvervsfolk at udfordre statens monopol på radio. Efter forgæves at have gået lovgivningens vej etablerede de "Radio Mercur", som blev sendt fra et skib i Øresund. Staten svarede igen med en særlov der forbød radioen. Til gengæld blev Statsradiofonien, som i 1959 havde skiftet navn til Danmarks Radio, pålagt at starte en ny radiokanal, P3.

Det næste monopolbrud kom i 1973, hvor foreningslivet, inden for rammer udstukket af staten, fik lov til at forsøge sig med lokalradio og -tv via lukkede kabelanlæg. Efter en række forsøg og efterfølgende evalueringer, indførtes endnu en forsøgsordning med lokalradio og -tv i 1983. Ordningen blev administreret af landets kommuner, og omfattede alene foreningslivet. Regionale og landsdækkende

¹ [Pressemeddelelse \(tns-gallup.dk\)](https://www.tns-gallup.dk/nyheder/pressemeddelelse)

² [Pressemeddelelse - Kantar Radio-Meter \(gallup.dk\)](https://www.gallup.dk/nyheder/pressemeddelelse)

”netværk” hen over kommunegrænser måtte ikke etableres, erhvervslivet og aviserne måtte ikke deltage, og reklamer var ikke tilladt.

I 1988 lempedes reglerne. Netværk og reklamer blev tilladt, og nu måtte også erhvervslivet og aviserne deltage. Samtidig startede det statslige TV2 med såvel landsdækkende som regionalt tv. TV2 havde været på tegnebrættet siden en anbefaling fra Mediekommissionen herom i 1970, men uenighed om hvem der skulle drive den, staten eller en privat aktør, gjorde, at planen ikke var ført ud i livet ved udgangen af årtiet. Efter regeringsdannelsen i 1982 udtrykte statsminister Poul Schlüter på sin første dag som statsminister følgende: *”Nu skal DR’s monopol brydes. Vi kommer med et lovforslag til oktober”*. Lovgivningsarbejdet og forberedelserne tog yderligere fem år, indtil TV2-loven kunne vedtages i 1987, og TV2 kunne bryde DR’s monopol ved udgangen af 1988.

De følgende år og årtier prøvede erhvervslivet kræfter med lokalt og landsdækkende reklame-tv (Kanal 2, Weekend-TV, TV3, ZTV, TV Danmark osv.), men måtte gang på gang bukke under for statslige reguleringer og de nu to statslige kanalers markedsdominans. I 2021 er udvalget uendeligt, men dansk tv er stadig domineret af staten, såvel i ejerskab og markedsandele. For radios vedkommende er udviklingen nogenlunde den samme. Efter regeringsskiftet i 2001 erklærede den liberale radioduo Brian Mikkelsen og Jens Rohde, at de ville åbne for et ”egentligt” monopolbrud på dansk radio, samt at de ville privatisere TV2 ”inden 100 dage”.

Privatiseringen af TV2 er endnu ikke gennemført, og på radiosiden er adskillige forsøg endt med konkurer eller tab som følge af DR’s markedsdominans. Ved åbne auktioner på Bruun-Rasmussens kunstauktioner blev to nye (næsten) landsdækkende kanaler, FM5 og FM6, i 2003 sat under hammeren og solgt til højeste bud. Vinderne, Sky Radio og Radio 100 FM, måtte begge siden opgive. Det samme gjaldt TV2, som forsøgte sig med TV2 Radio, som også bukkede under i konkurrencen med DR, der dygtigt formåede at lukke alle huller med sit flerkanalssystem, som i årene 2001 til 2006 øgedes fra 3 FM-kanaler til mere end 30 radiokanaler på hhv. FM, DAB og Internet. FM4 er siden gået videre til hhv. Radio 24Syv (2011-19) og R4DIO (fra 2019), ligesom en ny DAB-kanal er udbudt og vundet af ungdomsradioen LOUD. Disse kanaler er imidlertid alle statsfinansierede og reguleret helt ned i detaljen på programindholdet.

I dag har DR reduceret antallet af radiokanaler til 7, mens antallet af tv-kanaler er øget, ligesom DR har opbygget en omfattende tilstedeværelse på internet, apps, mobiltjenester mv. DR’s og TV2’s markedsdominans på både radio, tv og internet har dermed kunnet bevares med op mod 80% markedsandel på både radio og tv og en position som Danmarks største indholdsudbyder på internettet.

3. DR

Det er svært at drøfte, endsige ændre, det danske medielandskab uden at tage udgangspunkt i DR. DR er en økonomisk gigant, som i kraft af sin størrelse suger ilten ud af mediemarkedet og gør det umuligt for uafhængige, private aktører at investere i alternative innovative medieløsninger.

DR har dygtigt undgået at blive konkurrenceudsat på samme måde som andre offentlige aktører er blevet det gennem det sidste halve århundrede. Nye radio- og tv-kanaler er godt nok blevet udbudt og tildelt private aktører, men DR’s portefølje eller økonomi er ikke blevet tilsvarende reduceret. Modsat f.eks. togdriften og en række sociale services har der ikke været tale om, at ydelser er gået *FRA* staten *TIL* private, men er blevet lagt *OVENI*, oftest endda fra andre offentlige/statslige udbydere, uden at DR’s økonomi eller portefølje er blevet reduceret tilsvarende. I perioder har DR endog med held argumenteret for *øgede* eller *uændrede* budgetter begrundet i øget konkurrence. Idéen med konkurrenceudsættelse er ellers at sikre, at private virksomheder gennem en effektiv konkurrence om opgaverne kan overtage driften af dele af de offentlige aktiviteter og således bidrage til at styrke kvaliteten af og/eller reducere omkostningerne til den samlede service. DR’s budget og portefølje, som fastlægges gennem fireårige mediaaftaler og etårige Public Service-kontrakter, er, trods nye private og statslige aktører på markedet, aldrig blevet væsentligt beskåret, i det mindste indtil Mediaaftalen 2019-23, hvor DR’s budget blev besluttet reduceret med 20%. Efter regeringsskiftet i

2019 er en del af denne besparelse imidlertid "rullet tilbage", således at DR atter kan udvide sit virke, med et forventet årligt budget på ca. 3,5 milliarder kr. samt det eksisterende aktivitetsniveau med 3 tv-kanaler, 7 radiokanaler, samt ubegrænsede aktiviteter på www.dr.dk og mobile og digitale platforme. Det er helt uset fra andre offentlige institutioner, at deres aktivitetsportefølje og budgetter fastholdes eller øges når private overtager dele af deres hidtidige opgaveportefølje.

DR har endvidere aldrig været udsat for de løbende rationaliseringer, som gælder for den øvrige offentlige forvaltning. Med den generelt øgede købekraft og de stærkt faldende priser på broadcast-teknologi, fra optageudstyr over redigeringsudstyr, it, serverkapacitet mv., har DR derfor kunnet mangedoble sit udbud for uændrede budgetter, og har derfor ikke blot kunnet befæste, men øge sin dominans på mediemarkedet, på bekostning af privat konkurrence og indholdsmæssige alternativer.

Med DR's seneste strategiske udmelding i oktober 2021³ baner DR vejen for, med egne ord, at foretage "en omfattende og gennemgribende digital udvikling af hele DR til gavn for brugerne, som understøtter en bevægelse mod, at DR's digitale indgange bliver befolkningens foretrukne adgang til DR's indhold. DR skal afspejle, at danskerne er digitale". Dette vil muliggøre, at DR alene i kraft af sin størrelse, vil være i stand til at dominere det digitale mediemarked i Danmark, på samme måde som det har været tilfældet for radio og tv. Dette vil stille de private udbydere i en særdeles vanskelig situation, hvilket især vil ramme dagblade og lokalpresse, som i takt med at efterspørgslen på trykte medier falder er afhængig af et markedsbaseret system for digitalt indhold. Med DR's finansielle styrke vil DR "tage ilten ud" af det digitale mediemarked i Danmark, hvilket ikke blot vil ramme de private udbydere, men også mindske den samlede pluralisme i det danske mediebillede. Der er således både en økonomisk og en demokratisk dimension i DR's fortsatte ekspansion på alle medietyper. I DR's første 100 år har DR traditionelt holdt sig fra de trykte mediers operationsområde, men med den nye offensive strategi, vil DR dække - og vil med tiden formentlig dominere - samtlige medietyper, og således ikke blot som tidligere have monopol/dominans på radio/tv, men tillige dominans på digitale medier.

4. Behov for et paradigmeskifte i dansk mediepolitik

DR fylder 100 år i 2025 og er stadig, 100 år efter etableringen af "Statsradiofonien", den dominerende aktør inden for de elektroniske medier i Danmark. Det startede med radioen (1925), men senere (1951) kom tv til, senere endnu internettet (1996), og i dag dominerer det stadig statslige DR stort set alle landsdækkende og regionale medietyper bortset fra papiraviser. På tv-siden er den væsentligste konkurrent det ligeledes statsejede TV2, og på radio er de landsdækkende konkurrenter de ligeledes statsstøttede og statsstyrede R4DIO (FM4) og LOUD (DAB), som begge har vanskeligt ved at trænge igennem, ligesom kommercielt radio og tv i Danmark står svagere end i de fleste lande i verden. DR og TV2 gør det godt, men spørgsmålet er om det samlede udbud og borgernes frie valg kunne øges og forbedres ved at medier, platforme, sendetilladelser og statstilskud fordeles på flere uafhængige aktører. Aviserne og erhvervslivet vil, med eller uden statsstøtte, kunne medvirke til mangfoldighed, innovation og vækst i det danske medieudbud, hvis vægtfordelingen mellem stat og marked justeres.

DR har i september 2021 internt meldt ud, at DR nu vil gå "fuldt digitalt" og fokusere på digital produktion og distribution, hvilket vil give DR den samme dominerende nær-monopolstatus i det digitale univers som DR i 100 år har haft i de traditionelle elektroniske medier (radio og tv).

At det er staten der dominerer de elektroniske, og snart også de digitale, medier, er mere et resultat af "institutionel inert" end af økonomisk og teknologisk nødvendighed. Den eksisterende mediemodel er resultatet af en lang række mindre justeringer og revisioner af DR's rolle gennem tiden, fremfor af en fri og tidssvarende vurdering af hvordan man i det 21. århundrede bedst sikrer et uafhængigt, mangfoldigt medieudbud. Trods gentagne forsøg på "monopolbrud" (se afsnit 2) har

³ <https://www.dr.dk/digitalplan>

Danmark aldrig "nulstillet" grundspillet og spurgt sig selv hvordan man i dag ville definere balancen mellem stat, marked og civilsamfundet når det gælder de elektroniske medier.

Efter 100 år med historisk begrundet statsdominans på de elektroniske medier er det relevant at "nulstille" det eksisterende mediebillede og sætte nye rammer og sigtelinjer for det 21. århundredes mediepolitik. Opgaven er stadig den samme som i 1925, at sikre befolkningen et mangfoldigt medietilbud med vægt på kvalitet, uafhængighed og mangfoldighed. Men de teknologiske, økonomiske og markedsmæssige vilkår i 2021 muliggør en anden rolle- og opgavefordeling end den, der i 1925 ledte til den statsdrevne mediemodel, som nu i 100 år har domineret dansk mediepolitik. Der er således, 100 år efter Statsradiofonis indførelse, basis for et egentligt "paradigmeskift" som grundlag for en samlet dansk mediepolitik. I det følgende præsenteres et liberalt bud på et sådant paradigmeskift.

Det er vores antagelse, at hvis Danmark i 2025 stod og skulle etablere grundlaget for en ny national radio- og tv-virksomhed, ville man ikke finde det nødvendigt som i 1925 at tildele staten monopol på, hvad befolkningen skulle have adgang til af kunst, kultur, oplysning, underholdning og nyheder. I 1925 og et godt stykke op i det 20. århundrede, kunne det til en vis grad begrundes at staten, med penge og reguleringer, sikrede, at hele befolkningen fik adgang til det nye medie, og at der kunne tilvejebringes et indhold, der kunne komme hele befolkningen til gavn via de begrænsede frekvensressourcer. I det 21. århundrede kan opgaven med fordel fordeles på flere aktører, herunder såvel eksisterende som nye medieaktører. Dagbladene bløder økonomisk og har svært ved at generere indtægtsstrømme på et marked domineret af DR og TV2. Nye aktører har svært ved at entrere markedet og bidrage med innovative, uafhængige alternativer til statens egne medier. Befolkningen efterlades derfor med et mere eller mindre ensartet, strømlinet, statskontrolleret medietilbud, og frarøves muligheden for alternative stemmer, bud og vinkler på vigtig, væsentlig viden og uafhængig udfordrende underholdning. Et mere konkurrencepræget og mindre statsstyret medielandskab vil kunne sikre en større mangfoldighed. Måske endda for færre penge.

I det følgende præsenteres en række bud på en bedre balance mellem stat og marked i det danske medielandskab. Den reneste og principielt simpleste model er en redefinition af DR som enten "*content provider*" til private udbydere eller "*kurator/distributør*" af indhold produceret af private produktionsselskaber (Afsnit 5), men selv med DR's nuværende "dobbelte rolle" som både content provider og kurator/distributør vil der kunne skabes en bedre og mere retfærdig balance mellem DR og markedet, gennem en række tiltag (Afsnit 6), som kan bringes i anvendelse enkeltvis, kombineret eller samlet.

5. En redefinition af DR

For at skabe en sundere balance mellem DR og de uafhængige private aktører på mediemarkedet, kan man indføre en række reguleringsmekanismer, der enkeltvist, kombineret eller samlet vil reducere DR's dominans og/eller vil stimulere det private marked. Hvis man imidlertid ønsker at opnå en større effekt, anbefales en samlet nytænkning af DR's rolle.

Statsradiofonien blev fra starten i 1925 tildelt monopol på såvel *produktion* som *distribution* af indhold til den danske befolkning. Dette var delvist begrundet i at begge dele dengang krævede et omfattende, kompliceret, teknisk apparat. I dag kan enhver, også privat, indholdsproducent producere kvalitetsindhold mod den rette finansiering. Og i dag kan alle distribuere kvalitetsindhold til trådløs modtagelse, flow, streaming eller on-demand, via en lang række distributionsteknologier (radio, tv, internet, trådløs mobiltelefoni, sociale medier etc.).

Det åbner principielt for to tilpasningsretninger, der kan åbne for et kreativt (og effektivt) samspil mellem stat og marked (Public Private Partnership):

1. **DR som indholdsproducent:** DR's opgave er at PRODUCERE et uafhængigt indhold, som så kan stilles til rådighed for alle private distributører og operatører på radio, tv, internet osv.

2. **DR som distributør/kurator:** DR's opgave er at efterspørge og DISTRIBUERE det indhold, som private indholdsproducenter kan levere, eventuelt pr. betaling fra DR

BBC's generaldirektør, Tony Hall, formulerede i en tale til medarbejderne i september 2015 to tilsvarende udviklingsretninger for BBC som flg.:

1. **BBC as content provider:** *"The BBC has a very simple purpose. We're here to make great programmes and services. That's why people love BBC. That's why they enjoy it. That's why they trust it. That's why they value it. That's why they pay us to do it."*
2. **BBC as a platform for talent and creativity:** *"At the heart of the philosophy behind the BBC is therefore a very simple, very democratic idea: everybody should have access to the best, whoever they are, wherever they live, rich or poor, old or young. We are here to bring the best to everyone."*

Tony Hall erkender at BBC's rolle i et fremtidigt mangfoldigt mediebillede kalder på en redefinition. Han vælger ikke klart mellem de to tilgange, men i sin tale hælder han mest mod rollen som national platform for kreativt indhold, hvor end det kommer fra:

"The innovations we've proposed today are the start of a new model for the BBC. The BBC as an open platform for British creativity.

We've always sought to bring the best to everyone. Now we will have the opportunity to bring the best from everyone too.

An Open BBC that uses technology as never before to give our audiences even more.

An Open BBC that works with creative organisations, partners – others in the media – to provide a platform for their work so more people can enjoy it.

An Open BBC that is truly seen as a partner.

An Open BBC where people can learn – from cradle to grave – and explore new ideas.

Let me be clear, an Open BBC is a million miles away from an expansionist BBC. Indeed it is the polar opposite. It comes from the desire to partner and share. It comes from the recognition that technology gives us the opportunity to do things very differently. It comes from the belief that the BBC must do even more for Britain as a whole."

Tony Hall, General Director, BBC, September 2015.

Tony Hall kalder skridtet henimod en åben platform for *"det modsatte af et ekspansionistisk BBC"*, men han tager ikke skridtet fuldt ud og fravælger eller reducerer BBC's egen produktionsopgave.

Hvis man i en dansk kontekst tog tanken et skridt videre og gjorde DR til ren *"content provider"*, der, mod offentlig finansiering, sikrer at der produceres kvalitetsindhold, som markedet ikke kan levere på markedsvilkår (efterspørgsel og betalingsvilje versus produktionsomkostninger), og stiller materialet (gratis) til rådighed for professionelle, private *distributører*, kunne man reducere DR's udgifter til drift af sendenet, redigering af flowkanaler og indkøb af udenlandske programmer/serier/koncepter etc. Hvis man gik den anden vej, og forpligtede DR til alene at *kuratere, markedsføre og distribuere* eksternt produceret materiale vil man kunne udlicitere DR's produktionsapparat.

Model 1 (DR som content provider) er hidtil uprøvet i Danmark og internationalt. **Model 2** (DR som distributør/kurator) er ikke ulig den oprindelige tanke med TV2, der blev skabt som indkøbende tv-station, hvor indholdet skulle leveres af det uafhængige produktionsmiljø udenfor Kvægtorvet. TV2 begyndte imidlertid snart selv at producere og ekspandere, således at det atter var staten, der stod for hovedparten af både indhold og platforme i Danmark.

I begge modeller vil DR være mindre, og man vil kunne reducere de udgifter, der medgår til at drive en gigantisk organisation (overhead-omkostninger). DR har i 2017 beregnet sine samlede

overheadomkostninger (til stabs- og økonomifunktioner, HR, jura, IT, bygningsdrift etc.) til ca. 1 mia. kr. ud af DR's samlede budget (2017) på 3,7 mia. kr.

En tredje model er naturligvis, som det blev forsøgt af VLAK-regeringen i 2018, simpelthen at reducere DR's samlede størrelse for, med opbakning fra Danske Medier, at give mere plads/rum til private aktører på det danske mediemarked. Men takket være den negative prisudvikling på teknik mv., løbende rationaliseringer uden modsvarende reduktion af bevillinger mv., har DR, selv med reduceret eller "flad" budgetudvikling, hurtigt kunne øge sin volumen og sin konkurrenceevne/markedsdominans. En sådan reduktion skal derfor være permanent for på sigt at skabe mere plads til konkurrerende private aktører på et begrænset marked som det danske.

6. En bedre balance mellem stat og marked

I et lille sprogområde som det danske og med en lille befolkning, vil det formentlig fortsat være nødvendigt med substantiel offentlig støtte til frembringelse og distribution af originalt dansk medieindhold, fra kunst og oplysning til journalistik og dokumentarisme. Det betyder imidlertid ikke, at DR behøver stå som både producent (skaber) og distributør (formidler) af den overvejende del af dansk Public Service -indhold. Eller at statens samlede udgift til medieområdet behøver ligge på de nuværende 4,7 milliarder (mediaaftalen 2019-23, ekskl. "nulmomms").

Den i afsnit 5 foreslåede "redefinition" vil sikre en renere arbejdsdeling mellem det private, det offentlige og civilsamfundet, og et mere uafhængigt, mere mangfoldigt, mere pluralistisk, mere liberalt og mere demokratisk mediesystem.

Hvis man, fremfor en samlet nyordning med tilhørende redefinering af Statens og DR's rolle, imidlertid ønsker at fastholde DR som en central spiller i det danske mediemarked, med både produktion og distribution af medieindhold, bør man som minimum sikre en fair konkurrence gennem løbende justeringer i DR's budgetter og aktiviteter. Det kan ske gennem konkurrenceudsættelse af udvalgte aktiviteter, løbende rationaliseringskrav, øgede krav til udlægning af dramaproduktioner mv, øget fokus på de programområder, der har det vanskeligt på markedsvilkår, fraskæring af de områder, der klarer sig fint på markedsvilkår uden for DR osv.

I det følgende præsenteres en række tiltag, der umiddelbart eller løbende kan medvirke til en sådan justering af DR's aktiviteter. Alle de nævnte tiltag kan ske umiddelbart uden grundlæggende ændringer i den offentlige mediestructur, gennem udlægning, konkurrenceudsættelse og almindelig budgetudvikling, fastsat i de løbende mediaaftaler og tilhørende Public Service -kontrakter. Forslagene kan stå alene, kombineret eller samlet. Bemærk dog, at nogle af de nævnte besparelspotentialer tæller separat i de enkelte forslag og ikke kan summeres. Den mest radikale, men systemisk simpleste, model er det samlede "paradigmeskift", hvor selve DR's rolle redefineres som enten producerende eller distribuerende (afsnit 5).

6.1 Udlægning / markedsoverdragelse

En lang række programgenrer vil i dag kunne klare sig på markedsvilkår (udenlandsk drama, krimiserier, livsstilsprogrammer, underholdning etc.), og behøver ikke, eller kun delvis, statslig finansiering. Samlet kunne den statslige finansiering (tilskudsbehovet) evt. reduceres med et beløb svarende til DR's udgifter hertil i 2019 (*Note: 2020 er et uegnet beregningsgrundlag grundet de særlige COVID-19-relaterede omstændigheder. Derfor bør 2019 anvendes som referenceår i et fremtidigt beregningsgrundlag*).

6.2 Besparelser i DR ved overgang fra flow til demand

I takt med den analoge/digitale transition og overgangen fra traditionelt flow-tv til digitalt on-demand indhold, bortfalder DR's tidligere argument om at producere og udsende *alle* programtyper,

inklusive udenlandsk underholdning og dokumentarisme. I et analogt flow-univers har sådanne programmer tjent som såkaldt "lead-in" til originalt dansk programindhold. DR's argument for at indkøbe og sende populære udenlandske tv-serier har således været, at de "ledte seerne ind" til f.eks. tv-avisen og andet Public Service -indhold. Dette giver ikke mening i et digitalt streamings- og on demand-univers, og kan uden videre overlades til producenterne selv eller private aktører at tilvejebringe på almindelige markedsvilkår. Samlet vil DR's budget kunne reduceres med et beløb svarende til DR's nuværende udgifter til udenlandsk underholdning og dokumentarisme.

6.3 Løbende effektivisering

DR og de licensfinansierede TV2 regioner bør, i lighed med tilsvarende krav i perioder til andre dele af den offentlige sektor, kunne omfattes af de gældende rationaliserings- og effektiviseringskrav på 2% pr. år. Da DR hidtil har været fritaget for sådanne løbende rationaliserings- og effektiviseringskrav, og i stedet har anvendt egne rationaliserings- og effektiviseringsgevinster til øget dominans på markedet, bør man kunne beregne et "omvendt prisefterslæb", som bør trækkes ud af DR's budget for at genvinde en markedsmæssig balance mellem stat og marked på medieområdet.

6.4 Købekraftstilpasning

Prisen for mange af de tekniske produkter, ydelser og underleverancer, der traditionelt medgår til produktion af radio, tv og digitalt indhold og distribution, falder væsentligt mere end de 2% pr. år., som dele af den offentlige sektor i perioder har været underlagt i rationaliserings- og effektiviseringskrav eller omprioriteringsbidrag. Dette gælder ikke mindst prisniveauet for digitalt broadcast udstyr, it-kapacitet, kommunikationsudstyr mv. som følge af konkurrencen og de udvidede markeder og den øgede globale efterspørgsel, jf. "Moore's lov". Støtten til de offentligt finansierede medievirksomheder (DR og TV2-regionerne), bør fremadrettet (og evt. tilbagerettet) kunne nedjusteres tilsvarende for at undgå overkompensation og "skjult vækst".

6.5 Konkurrenceudsættelse og udlægning

En lang række af DR's nuværende aktiviteter kunne, i lighed med andre offentlige opgaver, med fordel konkurrenceudsættes eller direkte udlægges til private virksomheder. Nyhedsproduktionen har således i Statsradiofoniens første 40 år fra 1925 til 1964 været varetaget af aviserne i form af det daværende "Pressens Radioavis". DR's nyhedsformidling vil med fordel kunne føres tilbage til pressen, som derved vil kunne udnytte sine kompetencer på tværs af medier, således som DR har kunnet gennem årene i takt med at nye medier kom til. Dette ville (a) øge pluralismen i nyhedsudvælgelsen, (b) billiggøre nyhedsindsamlingen gennem synergier med eksisterende nyhedsredaktioner i pressen, og (c) hjælpe aviserne med den nødvendige transition af nyhedsformidlingen fra papir til digitale nyhedsformater inkl. lyd og billeder. Tilsvarende vil al dramaproduktion kunne udlægges til /overtages af uafhængige produktionsmiljøer. En stor del af DR's dramaproduktion leveres allerede i dag af eksterne produktionsselskaber. Denne andel kunne øges, gradvist eller umiddelbart, til 100%. DR's ensembler vil tilsvarende, med uændrede budgetter kunne drives uafhængigt af DR, og kunne ved en sammenlægning med eksisterende kunstneriske institutioner, typisk Det Kongelige Teater, overflødig udgifter til selvstændig ledelse, drift og administration i DR-regi. DR Koncerthuset kunne med fordel privatiseres med tilhørende lejeaftaler med DR's ensembler. DR's distrikter kunne, sammen med TV2's regioner, udliciteres til lokal/regionalpressen, hvorved der kunne opnås betydelige besparelser på bygninger, administration og indholdsproduktion.

6.6 Public Service Pulje ("New Zealand-modellen")

For at supplere DR's radio/tv-udbud indførte man i 2007 Public Servicen puljen, hvor eksterne aktører kunne søge tilskud om Public Service -aktiviteter. I den forbindelse blev det overvejet om man, for

at sikre alle lige vilkår, skulle lægge det samlede licensprovenu ind i puljen, inkl. DR's og TV2's andele, og så lade alle aktører, inklusive DR og TV2, søge på lige fod. Modellen blev i 1990'erne afprøvet i New Zealand, hvor hele New Zealand Broadcasting Corporations (NZBC) budget blev lagt ud i en offentlig "Public Service Pulje", hvor alle kunne søge ud fra princippet om, at staten støtter en bestemt *aktivitet* (Public Service), ikke en bestemt *producent*. Modellen blev senere opgivet, da det viste sig at NZBC vandt de fleste af de udbudte midler og derfor reelt kunne fortsætte med uændret portefølje uden at man behøvede den ressourcekrævende udbudsmodel. Hvis en sådan model skulle have den ønskede virkning om at styrke de private aktører, skulle DR og TV2 være udelukket fra at søge, på samme måde som de ikke kan søge udbudte radiofrekvenser (FM4, FM5, DAB osv.).

6.7 Vouchermodellen

I denne model opererer man med at en del af de penge, staten poster i medieindhold, følger borgeren, således at den enkelte borger eller husstand råder over en årlig voucher til køb af nyheder og kultur efter eget valg. Voucheren kunne finansieres ved reduktion af DR's budget med f.eks. 1 mia. kroner, som fordeles til husstandene, som herefter kan indløse dem hos private udbydere (aviser, betalings-tv, websites med betalingsmure etc.). Det forudsætter naturligvis et skarpt sæt af kriterier for, hvad der er Public Service, men her kunne man tage udgangspunkt i de kriterier, der anvendes i kommissoriet for den eksisterende "Public Service Pulje".

6.8 Frivillig licens

I denne model fører man DR's budget tilbage til borgerne og opretholder DR som efterspørgselsdrevet udbyder, der på lige fod med private aktører gennem konkurrencedygtighed og tilpasning kan bevare sin størrelse eller tilpasses på baggrund af en reel efterspørgsel/udbuds-balance, i lighed med det øvrige marked. Licensen skal i modsætningen til den tidligere licens være frivillig og knyttet til at kunne modtage DR's kodede programmer på linje med betalingen for andre betalingskanaler.

6.9 Non-eksklusivitet i programmarkedsføring, spots og trailers

DR pålægges at reklamere for konkurrerende udbyderes programmer i samme omfang, som man reklamerer for egne programmer. Det kan være i form af omtale/spots/trailers på flow kanaler eller ved en "must-carry"-bestemmelse på DR's distributionsplatforme (dr.dk, apps mv.), jf. 6.10.

6.10 Must Carry krav til DR

På samme måde som tele-/kabel-udbydere er pålagt "must-carry"-krav om obligatorisk distribution af DR's og TV2's Public Service-kanaler, kan DR pålægges "must carry"-pligt til at distribuere eksternt indhold, såvel fra private producenter som fra kulturskabende institutioner, herunder landsdelsorkestre, scenekunst fra DKT, Den jyske Opera mv. Dette vil hjælpe de private producenter med at få deres indhold frem til forbrugerne, ligesom det vil betyde, at større dele af den offentligt støttede kunst stilles til rådighed for borgerne.

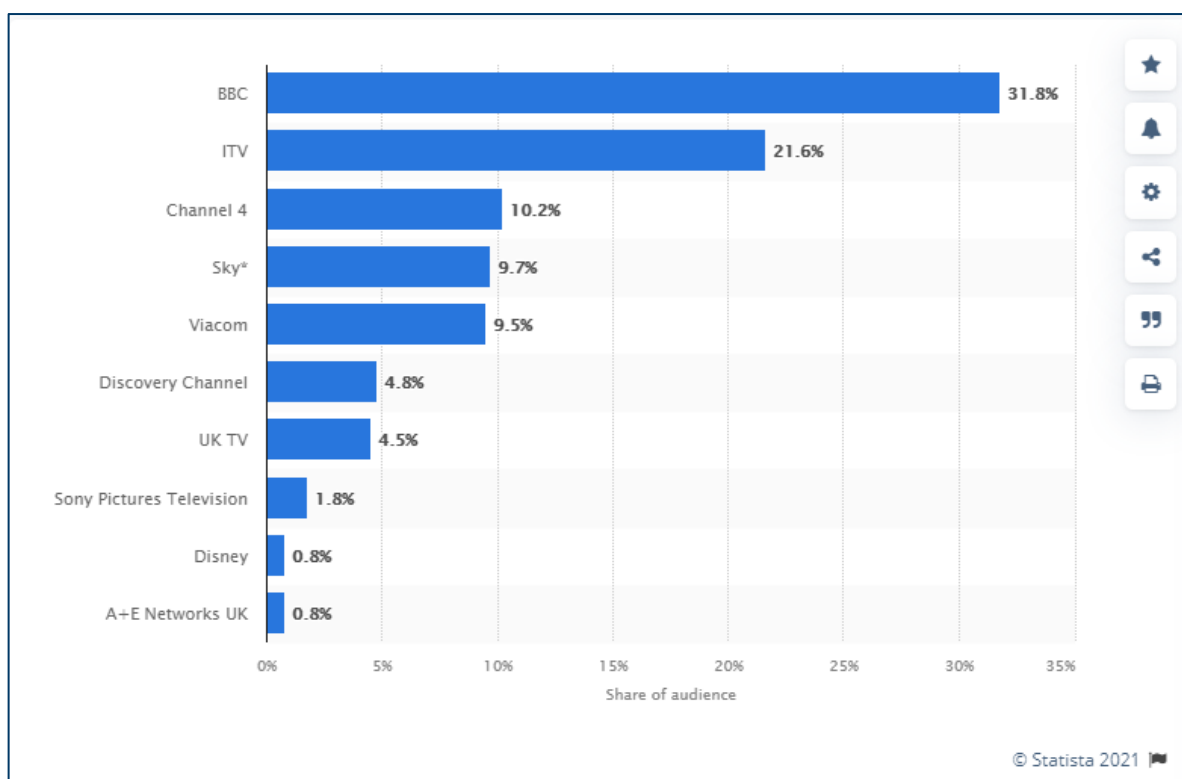
6.11 Public Service Test erstattes med åbne udbud, og udstyres med "solnedgangsklausuler"

DR blev med medieaftalen 2011-14 pålagt såkaldte Public Service Tests for at kunne igangsætte nye aktiviteter. Modellen var inspireret af de britiske markedstests for BBC. Disse kunne erstattes af åbne udbud, hvor alle kunne byde på sådanne nye services, enten som "beauty contest" eller vurderet på kvalitet/pris. Hvis servicen vindes af andre end DR, overføres det beløb, DR havde beregnet til den nye service, fra DR til vinderen af udbuddet. Hvis omvendt DR vinder udbuddet, bør det være midlertidigt og udstyret med en såkaldt "solnedgangsklausul". Det kan give god mening, at DR, som

offentligt finansieret medievirksomhed, udvikler nye services og spiller en rolle som "pioner" og "first mover" i forhold til f.eks. nye medieformer og -udtryk, og dermed introducerer og "markedsmodner" nye tilbud. Denne rolle skal imidlertid begrænses til den nødvendige "indløbstid" i forhold til markedet, således at disse services efter markedsmodningen kan videreføres af private aktører uden offentlig støtte uden for DR. Da mange af DR's tilbud er startet som sådanne "pionérindsatser", men i dag kan klares af markedet, kunne man lave en samlet "nulstilling" og Public Service -test af samtlige af DR's services. Store dele af DR's indkøbte udenlandske programmer inden for såvel underholdning som drama- og dokumentarområdet kan i et "demand-univers" lige så vel udlægges til private udbydere mod tilsvarende offentlig støtte. Et andet, aktuelt eksempel, er de digitale radiokanaler P6 og P8. Her har DR selv meddelt, at de ikke ønskede at videreføre kanalerne inden for de tildelte licensmidler. Dermed signalerer DR selv, at disse kanaler ikke er centrale kerneopgaver for DR. Politikerne ønskede at videreføre kanalerne og har derfor i foreløbigt tre år, fra 2022-24, givet DR en særbevilling på 15 mio. kroner årligt til at videreføre de to kanaler. Denne opgave kunne akkurat, med samme offentlige tilskud, drives/videreføres af private aktører. Ikke mindst i lyset af at DR selv har fravalgt dem som licensfinansieret kerneopgave inden for eksisterende finansieringsramme.

6.12 Konkurrenceregulering ("Anti-trust-laws")

I lighed med monopoler har også dominerende markedsaktører en uheldig indflydelse på mangfoldigheden i medieudbuddet. I USA reguleres dette gennem den såkaldte "Anti Trust Laws", som forhindrer samme aktør i at dominere et lokalt marked, typisk med 50% markedsandel. DR bør være omfattet af konkurrenceloven, og der kunne på medieområdet indføres en 50% grænse for at undgå en enkelt aktørs markedsdominans. Grænsen kunne, for statsaktørers vedkommende, sættes endnu lavere. F.eks. har BBC kun 31,8% markedsandel på tv-seningen i Storbritannien, jf. graf:



Konklusion

Hvis man i Danmark ønsker en bedre balance mellem offentlige og private aktører på mediemarkedet, med henblik på et mere pluralistisk mediebillede, kan man enten reducere DR gennem krav om reel udlægning, fradrag af rationaliserings-, købekrafts- og effektiviseringsgevinster etc. (afsnit 6), eller gennem en redefinition af DR, fra at kontrollere hele fødekæden (fra produktion til udsendelse), til at være indholdsleverandør til private distributører (afsnit 5 A) eller til at være distributør af indhold fra private indholdsleverandører (afsnit 5 B). Endelig kan man bevare DR's historisk betingede dobbeltrolle som både indholdsproducent og distributør, men reducere det samlede budget med henblik på at dele efterspørgslen mellem staten (DR) og de private leverandører. Vi har i notatet helt undladt at tage stilling til en eventuel privatisering af TV2, da dette har helt særlige juridiske implikationer, som fortsat er uafklarede i EU-systemet.

Hvilken eller hvilke af de ovennævnte modeller, der vælges, er afhængig af hvilken grad af, og hvilken form for regulering man ønsker politisk, eller hvad der er politisk muligt, i spektret mellem monopol over begrænset monopolbrud, udlægning og konkurrenceudsættelse til delvis eller fuld liberalisering af Public Service.

Litteratur

Pressemeddelelse (tns-gallup.dk),

http://tvm.tns-gallup.dk/tvm/pm/2021/pm2152_LiveVosdal.htm

Pressemeddelse - Kantar Radio-Meter (gallup.dk), 20.12.2021.

<http://tvm.gallup.dk/tvm/rpm/2021/rpm2150.htm>

DR's strategi frem mod 2025.

<https://www.dr.dk/digitalplan>