



Kultur  
MINISTERIET

# PUBLIC SERVICE DE NÆSTE 10 ÅR

*RAPPORT FRA PUBLIC SERVICE-UDVALGET*

PUBLIC SERVICE – DE NÆSTE 10 ÅR  
RAPPORT FRA PUBLIC SERVICE-UDVALGET

Udgivet november 2016

1. udgave

Kulturministeriet

Nybrogade 2

1203 København K

Oplag: 300 stk.

Tryk: Rosendahls

Rapporten kan læses og downloades

på Kulturministeriets hjemmeside

[www.kum.dk](http://www.kum.dk)

Forside: Kontrapunkt



## FORORD

Public Service-udvalget udsender sin rapport, dagen før USA afslutter en valgkamp, der har vakt genlyd verden over. Ikke mindst har valgkampens forløb sat fart på en debat om mediernes rolle i demokratiet. Hvordan er den demokratiske samtale på et oplyst grundlag mulig i et stadig mere fragmenteret mediebillede? Hvad betyder de mange nye platforme for muligheden for at etablere en fælles offentlighed? Risikerer vi i stigende grad at sidde i vores egne ekkokamre og blive enige med ligesindede om, hvordan verden (bør) ser ud?

Spørgsmålene er mange, og de er vigtige. Også i Danmark, hvor der stadig er et mangfoldigt mediebillede med stærke private medier og en stærk public service-tradition. Men hvad er egentlig begrundelsen for public service i det moderne mediebillede? Hvad skal den kunne, nu hvor vi også uden public service kan få indhold i endog meget store mængder? Det var i kort form den opgave, daværende kulturminister Marianne Jelved bakket op af partiernes mediepolitiske ordførere gav os ved indgangen til 2015.

En spændende opgave, men også en opgave, det er lettere at stille end at besvare. Bl.a. fandt vi i udvalget hurtigt ud af, at ingen i udlandet har fundet de gyldne svar, ligesom også forskningen har svært ved at følge med den rivende medieudvikling. Alligevel har vi fået mange brugbare input fra mange forskellige aktører og på udvalgets temamøder.

Vi har valgt at løse hovedopgaven ved at opstille *5 forskellige grundscenarier* og så belyse deres respektive styrker og svagheder. Hensigten er at give beslutningstagerne et fundament for at foretage nogle informerede valg: Hvis man f.eks. skruer op for markedet og gør public service mindre, hvad vinder hhv. taber man så? Eller hvad sker der, hvis man f.eks. helt fjerner public service-institutionerne og i stedet uddeler public service-midler via en stor pulje? Og hvilken rolle kan public service spille i forhold til de generationer, der er vokset op med nettet? De yngre brugere har et fundamentalt anderledes medieforbrug end de 40+-årige. Dybden af denne generationskløft mangler at blive reflekteret i den mediepolitiske debat i Danmark.

Udvalget er ikke blevet bedt om at vælge mellem scenarierne, og vi skal eksplicit ikke mene noget om licensen eller komme med anbefalinger. Men uanset hvilket scenarie eller hvilken kombination af scenarier politikerne måtte vælge, er der nogle tværgående tiltag, der bør tages stilling til, f.eks. om børn og unges adgang til public service-indhold, om onlineadgang til public service-indholdet inkl.

arkivadgang og om den regionale radio- og tv-dækning, hvorfor vi har valgt at trække disse aspekter frem i det afrundende kapitel.

Medierne er i en brydningstid. Branchen er udfordret – også af store udenlandske aktører, der ikke har dansk kvalitetsindhold som første prioritet. Hvis man vil ændre ved dele af fundamentet i den danske mediestruktur, skal man vide, hvad man gør.

Vi håber at have bidraget hertil.

På vegne af Public service-udvalget

Connie Hedegaard

7. november 2016

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	8
1.1.	BAGGRUND	8
1.2.	UDVALGETS SAMMENSÆTNING	9
1.3.	UDVALGETS ARBEJDSMETODE	9
2.	SAMMENFATNING	12
3.	GRUNDLAGET FOR DANSK MEDIEPOLITIK DE NÆSTE 10 ÅR	18
3.1	DET NUVÆRENDE DANSKE MEDIEBILLEDE	18
3.1.1.	INTERNATIONAL OG NATIONAL KONKURRENCE	19
3.1.2.	ÆNDRERE BRUGERVANER – GENERATIONSKLØFTEN	27
3.2.	UDVIKLINGEN I MEDIEMARKEDET DE NÆSTE 10 ÅR	36
3.3.	MEDIEPOLITISKE UDFORDRINGER	37
4.	MEDIERNES ROLLE OG REGULERING I DANSK FOLKESTYRE OG KULTUR	40
4.1.	BEHOVET FOR MEDIEREGULERING	41
4.2.	KONTROL OG FRIHED	43
4.3.	REGULERING I SAMFUNDETS TJENESTE	45
4.3.1.	TVEDELT MEDIESYSTEM	45
4.3.2.	PROGRAMOMRÅDER MED SÆRLIG BETYDNING FOR PUBLIC SERVICE-MEDIER	46
5.	PUBLIC SERVICE-UDVALGETS DEFINITION AF PUBLIC SERVICE	52
5.1.	FORUDSÆTNINGER FOR PUBLIC SERVICE-UDVALGETS DEFINITION AF PUBLIC SERVICE	53
5.2.	PUBLIC SERVICE-UDVALGETS DEFINITION AF PUBLIC SERVICE	55
6.	RAMMEBETINGELSER	58
6.1.	INDHOLD	59
6.2.	PRODUKTION	62
6.3.	DISTRIBUTION	63
6.3.1.	TEKNISK DISTRIBUTION	64
6.3.2.	KURATERING	64
6.3.3.	OPHAVSRETTLIGE OG ANDRE REGULERENDE BESTEMMELSER	65
6.4.	FINANSIERING	66
6.5.	ORGANISERING	69
7.	DE 5 SCENARIER	70

7.1.	FREMGANGSMÅDEN VED VURDERINGEN AF SCENARIERNES KONSEKVENSER	73
7.2.	SCENARIERNES KONSEKVENSER	75
	SCENARIO 1: PUBLIC SERVICE – OVERLADES TIL MARKEDET	75
	SCENARIO 2: PUBLIC SERVICE BESTÅR – MEN INSTITUTIONER FORGÅR	78
	SCENARIO 3: PUBLIC SERVICE – KONCENTRERES HOS DR	89
	SCENARIO 4: PUBLIC SERVICE – BEGRÆNSES	92
	SCENARIO 5: PUBLIC SERVICE – STYRKES PÅ DANSK	98
7.3.	SAMMENFATNING AF SCENARIER OG RAMMEBETINGELSER	102
8.	SAMARBEJDER MELLEML PUBLIC SERVICE-MEDIER OG ANDRE AKTØRER	104
	8.1. SAMARBEJDER I ET INTERNATIONALT PERSPEKTIV	104
	8.2. SAMARBEJDER I EN DANSK KONTEKST	106
	8.3. GENERELT OM MULIGHEDER OG BARRIERER FOR SAMARBEJDER	107
9.	UDVALGETS SAMLEDE VURDERING AF SCENARIERNE OG FREMTIDIGE RAMMEBETINGELSER	110
	9.1. EFFEKT PÅ BORGERNES MEDIEBRUG SET I LYSET AF DE OVERORDNEDE PUBLIC SERVICE FORMÅL	111
	9.2. FREMTIDIGE RAMMEBETINGELSER FOR PUBLIC SERVICE	113
10.	BILAGSOVERSIGT	118

# 1.

## INDLEDNING

### 1.1. Baggrund

Som opfølgning på Mediaaftalen for 2015-2018, indgået den 26. juni 2014 af den forhenværende regering og samtlige daværende partier i Folketinget, nedsatte daværende kulturminister Marianne Jelved i december 2014 Public service-udvalget.

Udvalget har haft til *opgave* at udarbejde et grundlag for overvejelser om public service-mediernes rolle i medievirkeligheden de kommende år. Udvalget er i den forbindelse blevet bedt om at *opstille scenarier* for, hvad dansk public service kan/bør være i fremtidens samfund og individualiserede og fragmenterede medieverden, men ikke om at komme med indstillinger. Udvalget er desuden blevet bedt om at overveje, hvilke *rammebetingelser* der bør være for public service i det nye medielandskab, så de danske public service-medier kan nå et bredt udsnit af danskerne – herunder *børn og unge* – med public service-tilbud på *de platforme, danskerne anvender*. Udvalget er herudover blevet bedt om at analysere *samspelet mellem public service-medier og private medier* med henblik på disse mediers samlede bidrag til samfundets oplysning, udvikling og sammenhængskraft, herunder at belyse muligheder for et *tættere samarbejde* mellem de private publicister og public service-medierne.

Desuden har udvalget haft til opgave at afholde *halvårlige temamøder* med relevante interessenter, ordførere for partierne bag mediaaftalen mv. med henblik på afrapportering og dialog inden for de forskellige emneområder.

Udvalgets nærmere opdrag er beskrevet i udvalgets kommissorium, som partierne bag Mediaaftalen 2015-2018 har godkendt som led i mediaaftalen. Kommissoriet er vedlagt som bilag 1.

Udvalgets arbejde skal ifølge kommissoriet være afsluttet den 1. januar 2017.



## 1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har bestået af<sup>1</sup>:



Connie Hedegaard (formand)  
Henrik Søndergaard  
Christian Nissen  
Mette Davidsen-Nielsen  
Carsten Andreasen  
Christiane Vejlø  
Rune Bech  
Lasse Jensen  
Ole Mølgaard  
Keld Reinicke

Udvalget har været sekretariatsbetjent af Kulturministeriet. Udvalget har afholdt i alt 18 møder.

## 1.3. Udvalgets arbejdsmetode

Udvalget har til brug for sit arbejde i 2015 gennemført en høring af den danske mediebranche m.fl. for at opnå indsigt i, hvordan branchen og andre interessenter, der påvirkes af medieudviklingen og de ændrede rammevilkår, ser på mulighederne for produktion af indhold på det danske marked i fremtiden – både hvad angår journalistisk indhold og andet medieindhold. De indkomne høringssvar er refereret i et høringsnotat, som er vedlagt rapporten som bilag 3. Udvalget har desuden indhentet forskellige oplysninger vedrørende public service i en række lande. Oplysningerne er opsummeret i bilag 4 til rapporten. Herudover har The Reuters Institute for Study of Journalism (RISJ), University of Oxford, efter opdrag fra udvalget gennemført en metaanalyse af relevante studier af samspillet mellem public service-medier og private medier med henblik på disse mediers samlede bidrag til samfundets oplysning, udvikling og sammenhængskraft. Hovedresultaterne af analysen, som er offentliggjort den 7. november 2016, er opsummeret i bilag 5 til rapporten.

---

<sup>1</sup>Rasmus Kleis Nielsen, Research Fellow ved Reuters Institute for the Study of Journalism ved University of Oxford, besluttede umiddelbart efter udvalgets nedsættelse at udtræde af udvalget som følge af forpligtelser ved University of Oxford. Bilag 2 til rapporten indeholder korte cv'er over udvalgets medlemmer.

Udvalget har desuden indhentet oplysninger om en lang række forskellige forhold vedrørende den danske befolknings mediebrug og forbrugsudgifter fra henholdsvis KANTAR Gallup og Danmarks Statistik. Formålet har været at få etableret et overblik over de forskellige udviklingstræk i mediesystemet i forhold til borgernes medieadfærd og husstandenes økonomiske udgifter til medier mv. Dette datamateriale er suppleret med indhentede oplysninger direkte fra DR, TV 2 DANMARK, de regionale TV 2-virksomheder, Radio24syv og Det Danske Filminstitut (vedrørende Public Service Puljen). Samlet set har oplysningerne sammen med høringen af mediebranchen, landeferfaringsindsamlingen og metaanalysen fra The Reuters Institute for Study of Journalism, University of Oxford, dannet udgangspunkt for etableringen af udvalgets scenarier for dansk public service og konsekvensvurderingen af disse.

Udvalget har dermed haft adgang til en omfattende mængde af statistik over de seneste års produktion, udbud og forbrug af medieindhold. Udvalget har inddraget dette datamateriale og den viden i sit arbejde. Udvalgets konsekvensvurdering er således baseret på de indsamlede data og udvalgsmedlemmernes viden og professionelle erfaringer.

Udvalget har afholdt 3 temamøder med relevante interessenter, ordførere for partierne bag medieaftalen 2015-2018 m.fl. med henblik på afrapportering og dialog inden for de forskellige emneområder, som behandles af udvalget:

- *"Rationalet for public service i det 21. århundrede" den 10. september 2015, Nationalmuseet, København.*
- *"Børn og teenagers medieforbrug – hvad med public service?" den 1. marts 2016, Slots- og Kulturstyrelsen, København.*
- *"Public Service Goes Digital" - event om kunst og kulturens rolle i public service-medierne i den nye medievirkelighed den 17. juni 2016 på Folkemødet på Bornholm.*

Udvalget afholder sit fjerde og sidste temamøde om udvalgets rapport den 16. november 2016.



# 2.

## SAMMENFATNING

Det mediepolitiske spillerum de næste 10 år

Public service-udvalget har ved opstillingen af scenarier for public service i den nye medievirkelighed taget udgangspunkt i forandringer i medieudviklingen – herunder teknologi, udbud og efterspørgsel – som med en vis sikkerhed kan forventes inden for 10 år. Fælles for forandringerne er, at der er tale om eksterne faktorer, som politiske beslutninger har ringe indflydelse på, men som vil danne rammen om dansk mediepolitik de næste 10 år.

Mediemæssigt er vi i en brydningstid, hvor nye teknologier og tjenesters udbredelse blandt befolkningen ændrer mediebrugen, og hvor vilkårene for de danske medievirksomheder er forandret væsentligt.

De danske medievirksomheder bliver voldsomt udfordret af den *øgede internationale konkurrence*. Danskernes medieforbrug foregår i stigende grad på de udenlandske platforme, og både abonnementsbetaling og annoncekroner går derfor også i stigende grad til udlandet med deraf følgende konsekvenser for produktion af dansk medieindhold. Denne udvikling må forventes at fortsætte. Det må dog også forventes, at i takt med at udenlandske aktører gør sig mere gældende på det danske marked, vil efterspørgslen efter lokalt indhold hos disse skabe en vis pengestrøm til dansk indhold.

Hertil kommer, at befolkningen nærmest er splittet af en *generationskløft* mellem primært yngre (15-25 årige) onlinebrugere og den ældre halvdel (40+) af borgerne, som fortrinsvis anvender de traditionelle medier. Denne klare forskel mellem yngre og ældre i forbrugsmønster vil efter alt at dømme fortsat være gældende i udvalgets 10-års horisont.

Det vil derfor i denne periode være en central mediemæssig udfordring at servicere både brugerne af de traditionelle flowmedier og brugerne af de digitale platforme.

De medier, der mest direkte understøtter dansk demokrati og kultur (dagblade på print og web, nye netmedier og public service-medier), må i perioden antages at ville lægge beslag på en stadig mindre del af befolkningens tid. Dermed vil deres funktion som modvægt til et kommercielt (og udenlandsk) medieudbud svækkes. Det må derfor være en mediepolitisk opgave at udvikle reguleringsformer, der understøtter og fremmer *mediebrug*, der inviterer til den form for bredere samfundsmæssig forståelse, som folkestyret hviler på. En stor udfordring er her især *børn og unge*. Public service-medier er ikke de medier, børn og unge går til først. Og for nogles vedkommende indgår public service-medier slet ikke i deres repertoire.

Det fremgår af den metaanalyse af relevante studier af samspillet mellem public service-medier og private medier, som The Reuters Institute for Study of Journalism, University of Oxford, har gennemført for udvalget, at når det gælder det markedsmæssige samspil er der ikke sikker videnskabelig viden om, hvordan forbruget af public service-medier og private medier påvirker hinanden. Når det derimod gælder spørgsmålet om disse mediers bidrag til samfundets oplysning, udvikling og sammenhængskraft, viser forskningen evidens for, at public service-medier og morgenaviser har en positiv indvirkning på befolkningens generelle viden om politik og politisk deltagelse.

#### Udvalgets definition af public service

Det har været en præmis for udvalgets arbejde, at public service skal medvirke til anvendelse af kvalitetsindhold på alle de medieplatforme, den danske befolkning gør brug af, og derved understøtte en demokratisk debat med udgangspunkt i danske værdier.

Udvalget har til brug for opstillingen af scenarier overvejet mediernes rolle i dansk folkestyre og kultur. Uanset digitaliseringen og det individualiserede mediebrug har udvalget fundet, at det hidtidige demokratiske, samfundsmæssige og kulturelle rationale for public service grundlæggende er det samme. Udvalget har opstillet følgende definition af public service:

*Medievirksomhed, som med offentlig regulering af indhold, distribution og finansiering giver alle borgere fri og lige adgang til et mangfoldigt og alsidigt indhold, der upartisk understøtter borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden samt uafhængigt af kommercielle og politiske særinteresser styrker dansk kultur, sprog og sammenhængskraft.*

Udvalgets public service-definition indebærer, at *privatejede publicistiske medier* ikke betragtes som public service-medier, selvom de har mange af de samme samfundstjenlige funktioner som public service-medierne. Udvalget har fundet det formålstjenligt at fastholde en skelnen mellem ”publicisme” og ”public service”, således at kun medier, som gennem offentlig regulering er blevet pålagt publicistiske opgaver, kan betragtes som public service-medier.

#### Udvalgets scenarier

Udvalget har valgt at løse hovedopgaven ved at opstille *5 forskellige grundscenarier* og så belyse deres respektive styrker og svagheder. Hensigten er at give beslutningstagerne et fundament for at foretage nogle informerede valg: Hvis man f.eks. skruer op for markedet og gør public service mindre, hvad vinder hhv. taber man så? Eller hvad sker der, hvis man f.eks. helt fjerner public service-institutionerne og i stedet uddeler public service-midler via en stor pulje?

Udvalget er ikke blevet bedt om at vælge mellem scenarierne og skal ikke eksplicit udtale sig om medielicensen eller komme med anbefalinger. Men uanset hvilket scenarie eller hvilken kombination af scenarier politikerne måtte vælge, er der nogle tværgående tiltag, der bør tages stilling til, f.eks. om børn og unges adgang til public service-indhold og om onlineadgang til public service-indholdet inkl. arkivadgang, hvorfor disse aspekter er trukket frem i det afsluttende kapitel 9.

De fem scenariers hovedtræk fremgår af oversigten i tabel 1 på næste side.

TABEL 1. OVERSIGT OVER RAPPORTENS FEM SCENARIER:

<p><b>Scenarie 1</b>  <u>"Public service – overlades til markedet"</u>                      Markedet leverer. Al offentlig public service-finansiering ophører. De offentligt ejede public service-institutioner nedlægges eller sælges.</p>	<p>Scenarier med markedet som eneleverandør, heraf det ene med støtte fra medielicensen</p>
<p><b>Scenarie 2A:</b>  <u>"Public service består – men institutioner forgår"</u>                      Fondsmodellen - Offentlig finansiering af enkeltprogrammer, serier og net-tjenester.</p>	
<p><b>Scenarie 2B:</b>  <u>"Public service består – men institutioner forgår"</u>                      Koncessionsmodellen - med udlægning af hele kanaler og platforme.</p>	
<p><b>Scenarie 3:</b>  <u>"Public service – koncentreres hos DR"</u>                      Ved at reducere antallet af public service-institutioner gives der mere plads til markedets kommercielle medievirksomheder.</p>	<p>Scenarier, hvor public service mediernes rolle i markedet reduceres med hensyn til henholdsvis antallet af institutioner og programindhold</p>
<p><b>Scenarie 4:</b>  <u>"Public service – begrænses"</u>                      Public service-medierne tager sig kun af indhold, som den kommercielle mediesektor næppe vil levere.</p>	
<p><b>Scenarie 5:</b>  <u>"Public service – styrkes på dansk"</u>                      Public service-medierne lægger mere vægt på dansk indhold.</p>	<p>Et scenarie, hvor public service-mediernes rolle – i lyset af det voksende udbud fra globale medieleverandører – fokuseres mere på dansk indhold</p>

Udvalgets vurdering af de fem scenariers forventede effekter på borgernes mediebrug set i lyset af de overordnede public service-formål indgår i rapportens kapitel 7. Effektvurderingerne viser, at scenarierne i forskellig grad må forventes at være i stand til at indfri formålene, herunder i forhold til de primært yngre (nu

15-25-årige) onlinebrugere og den ældre halvdel (40+) af borgerne, som fortrinsvis anvender de traditionelle medier.

### Udvalgets overvejelser

Med udgangspunkt i navnlig scenariernes effektvurderinger finder udvalget, at følgende elementer bør indgå i overvejelser om de fremtidige reguleringsformer i det danske public service-system inden for de næste 10 år:

- Hvis man ønsker at opretholde formålet med public service-medier – dvs. understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre og styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraft – er det ikke tilstrækkeligt, at der samlet set stilles et bredt public service-udbud til rådighed for borgerne. Det er lige så vigtigt, at borgerne kan finde public service-udbuddet, og at de faktisk anvender det. I den forbindelse er det afgørende, at der skabes mulighed for en sammenhængende kuratering af public service-indholdet, så brugerne ledes hen til indhold, der ligger uden for deres umiddelbare præferencer.
- Ønsker man public service-medier, der lever op til de overordnede public service-formål, må disse være til stede på alle de platforme, som borgerne anvender, både traditionelle radio- og tv-kanaler og alle relevante digitale platforme.
- Især for børn og unge er der behov for et større udbud af danskproduceret public service-indhold. Skal man fastholde børn og unges brug af public service-relevant udbud, skal public service-medierne have rammer, der muliggør gentænkning af public service for børn og unge, herunder produktion af langt mere indhold til de platforme, der er børn og unges præferencer. Public service-medierne skal i højere grad gøre brug af de muligheder, som de digitale platforme tilbyder, i form af muligheder for deltagelse, dialog og fri adgang til attraktivt indhold til unge.
- Der bør i videst muligt omfang etableres fri onlineadgang til public service-mediernes samlede indhold inkl. arkivadgang uden yderligere betaling end licensbetalingen.
- På regionalt/lokalt niveau skal der stilles et styrket public service-indhold til rådighed – herunder en forstærket regional nyheds- og aktualitetsdækning – som rent faktisk anvendes af borgerne, hvis rationalet bag public service om at understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre og styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraft



skal opretholdes.

- Der bør iværksættes en langsigtet samlet strategi for at øge samarbejdet mellem public service-medierne, den kommercielle mediebranche og relevante offentlige institutioner. En sådan strategi bør baseres på en vurdering af, hvorledes alle relevante aktører både i enkeltstående projekter og i længere strategiske alliancer kan komplementere hinanden på en måde, som giver merværdi til alle involverede parter og dermed også til det samlede danske samfund.

# 3.

## GRUNDLAGET FOR DANSK MEDIEPOLITIK DE NÆSTE 10 ÅR

Mediemæssigt er vi i en brydningstid, hvor nye teknologier og tjenester ændrer medieforbruget og hvor danske medievirksohmheders vilkår er væsentligt forandret. Den digitale teknologi udvikler sig med stadig stor hast, hvilket grundlæggende udfordrer vores evne til at forudsige mediemarkedets videre udvikling.

Public service-udvalget har som udgangspunkt for udvalgets opstilling af scenarier for public service i den nye medievirkelighed taget udgangspunkt i en 10-årig tidshorisont for forandringer i medieudviklingen. Udvalget tillægger den teknologiske udvikling, globaliseringen og individualiseringen særlig stor betydning for medieudviklingen. Fælles for forandringerne er, at der er tale om eksterne faktorer, som politiske beslutninger har ringe indflydelse på, men som er med til at definere det handlerum, som dansk mediepolitik må indrettes efter de næste 10 år.

### 3.1. Det nuværende danske medie billede

Mediemarkedet har i de senere år været udsat for en strukturel forandring.

Der er navnlig to tendenser på markedet, som er af væsentlig betydning for det mediemarked, som borgerne har adgang til i dag, og som vil påvirke de tilbud, borgerne har adgang til fremover:

- *International konkurrence.* Øget international konkurrence på det danske mediemarked, dels om de danske ”penge”, dels i form af et øget udbud af tjenester fra udenlandskejede virksomheder. De danske medievirksomheders økonomiske råderum bliver fortsat udfordret af, at en øget andel af midlerne tilfalder udenlandske virksomheder (såsom Google, Facebook og Netflix), samt den øgede konkurrence fra velkendte virksomheder på markedet som MTG, Discovery mv., der også er udenlandsk ejede.
- *Ændrede brugervaner.* Det større udbud har medvirket til at øge fragmenteringen som følge af et mere individualiseret medieforbrug. Udbuddet er bl.a. blevet større ved den øgede onlineadgang til tjenester/kanaler og mulighed for at tilgå indhold. En generationskløft er tydelig, når det gælder danskernes mediebrug. Befolkningen er nærmest splittet mellem primært yngre (15-25) onlinebrugere og den halvdel (40+) af borgerne, som fortrinsvis anvender de traditionelle medier.

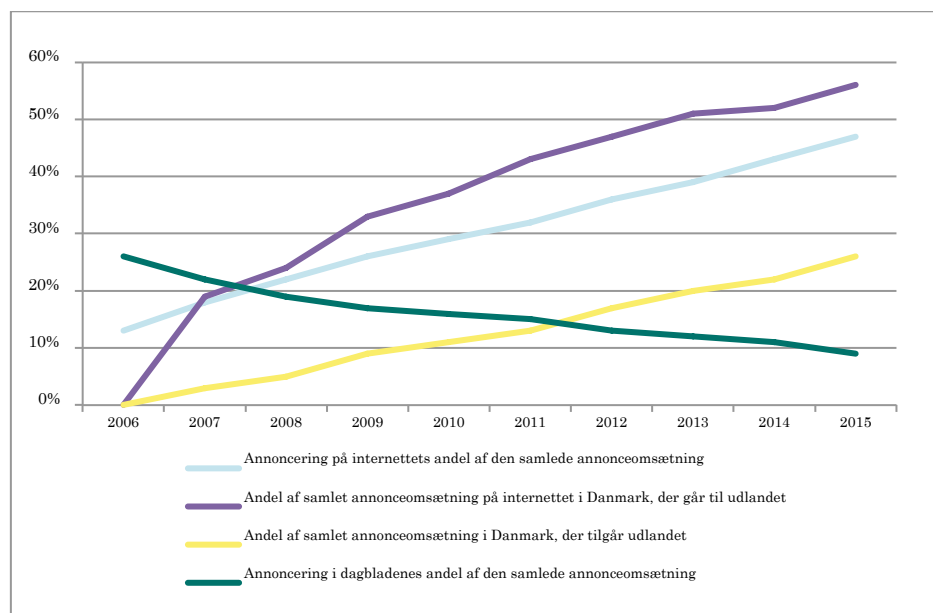
### 3.1.1. International og national konkurrence

Det danske medieøkosystem er i meget høj grad blevet internationaliseret og udgør i dag en del af det globale mediemarked. Udenlandske medieselskaber som MTG og Discovery har gennem mange år spillet en væsentlig rolle for det danske mediesystems udvikling, og senere er en række nye globale selskaber som Google, Facebook, Apple, Spotify, Amazon og Netflix kommet til. Der er tale om selskaber, som på afgørende måde påvirker det samlede danske mediesystem, og som ikke mindst har betydning for den måde, som vi modtager og forbruger medieindhold på, hvad enten det gælder nyheder, musik, underholdning eller andet. Det voksende medieudbud, som er en konsekvens af denne udvikling, har bl.a. vist sig i form af et stærkt voksende udbud af indholdskanaler rettet mod de kommercielt attraktive målgrupper, hvilket har bidraget til øget fragmentering af publikum. Det voksende udbud af tilgængeligt medieindhold online, herunder de nye streamingtjenester som Netflix og HBO, har i endnu højere grad skabt baggrund for en langt mere individualiseret mediebrug, hvor danskproduceret indhold ofte spiller en marginal rolle.

Danskernes medieforbrug foregår i stigende grad på de udenlandske platforme, og både abonnementsbetaling og annoncekroner går derfor også i stigende grad til udlandet. Det digitale annoncemarked er eksploderet (på bekostning af print og tv), og hvor annoncemidlerne tidligere – stort set – forblev på det danske marked, har store internationale mediekoncerner i dag en væsentlig position på det danske annoncemarked. Internetannonceringen er næsten fordoblet siden 2007, og i

samme periode er en stadig stigende andel af annoncekronerne gået til udlandet. I 2015 er det nu næsten 3,5 mia. kr., svarende til, at det er mere end halvdelen af internetannonceringen (56 %), der går til udlandet, og samlet set mere end hver fjerde annoncekrone i Danmark. Danske medievirksomheder har kun i begrænset omfang formået at udnytte de muligheder, der er kommet med digitaliseringen og globaliseringen, til at forøge deres markedsandel og blive internationale spillere. Det må dog forventes, at i takt med at udenlandske aktører gør sig mere gældende på det danske marked, vil efterspørgslen efter lokalt indhold hos disse også, direkte eller indirekte, skabe en vis pengestrøm til dansk indhold – enten via indkøb, reklameindtægter, kofinansering eller direkte som nye produktioner, som det allerede ses hos f.eks. Netflix, YouTube og Vice.

FIGUR 1: UDVIKLINGEN I UDVALGTE ANNONCEOMSÆTNINGSANDELE, FORTRINSVIS INTERNETTET OG DAGBLADE FRA 2006-2015

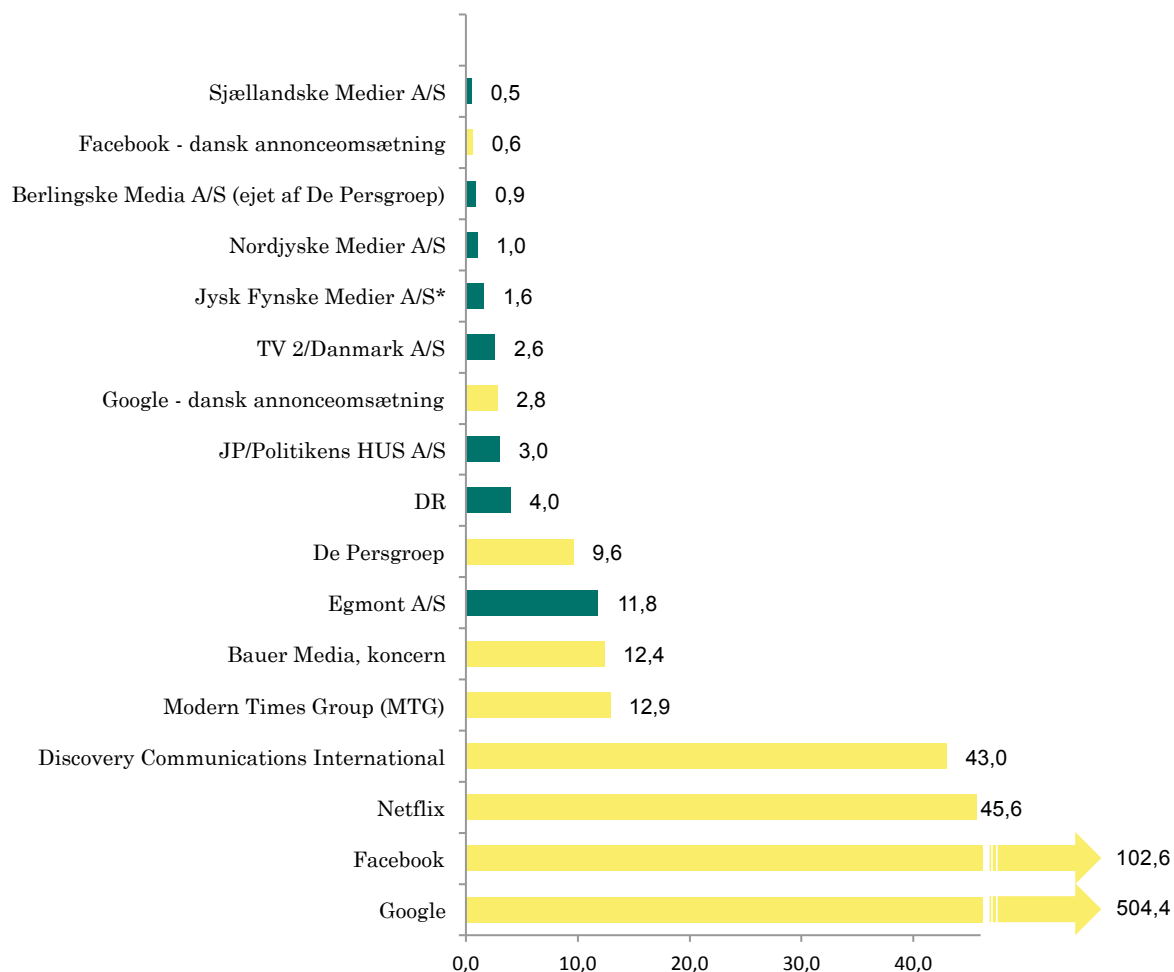


**Kilde:** Rapportering om Mediernes udvikling 2016. Danske Medier Research for Slots- og Kulturstyrelsen. Årlig Rapportering om Medieudviklingen. Egne beregninger.

Når konkurrencesituationen set i forhold til public service-medierne drøftes, er det vigtigt at gøre sig klart, hvilket marked man kigger på. Overordnet set er der tale om, at public service-medierne indgår på mindst to markeder – dels et ”publicistisk marked”, hvor det er størrelsesforholdet mellem public service-medierne og dagblade på print og web og nye netmedier, der er af betydning – dels et mere globalt marked, hvor public service-medierne er åbenlyst små spillere i konkurrencen mod udenlandsk ejede virksomheder. Diskussionen om public service-mediernes størrelse afhænger således af, hvilket marked man ser på.

Figuren på næste side illustrerer balancen mellem forskellige virksomheder, herunder publicistiske medier og public service-medier. Mange medievirksomheder, der opererer på det danske marked, er udenlandsk ejede. De har en omsætning, der er langt større end de virksomheder, der kun opererer på det danske marked, særligt public service-medierne og i vid udstrækning de publicistiske mediehuse. De danske medievirksomheder kan ikke på samme måde som de udenlandske drage nytte af stordriftsfordele og forhandlingsstyrke ved indkøb af f.eks. rettigheder til indhold. Figuren viser basalt set, at de danske virksomheder set i forhold til de internationale virksomheder er små spillere.

FIGUR 2: OMSÆTNINGEN I UDVALGTE SELSKABER AF BETYDNING FOR DET DANSKE MEDIEMARKED (MIA. KR.) I 2015 (2015-PRISER)



Kilde: Årsregnskaber 2015 og Institut für Medien- und Kommunikationspolitik<sup>2</sup>

Note 1: Valutakurser er omregnet til DKK ved anvendelse af årsgennemsnit for 2015.

Note 2: Udenlandsk ejede virksomheder er gule, mens danske er grønne

Note 3: \*2014/2015

Note 4: Figurens vandrette akse er afkortet af hensyn til overskueligheden i tabellen.

<sup>2</sup> Link til databasen over de 50 største internationale medievirksomheder  
<http://www.mediadb.eu/datenbanken/internationale-medienkonzerne.html>

I forhold til det ”publicistiske marked” har konkurrencen fra de store internationale aktører og udviklingen på det danske mediemarked bl.a. betydet, at de store danske publicistiske mediehus er under fortsat pres for at tilpasse deres forretningsmodeller, og at der er sket en væsentlig konsolidering både i forhold til drift og ejerskab omkring disse mediehus. Det har bl.a. medført en øget ejerskabskoncentration på markedet. Samtidig konkurrerer dagbladene med public service-medierne om brugerens tid på internettet, ikke mindst på nyhedsområdet, hvor public service-medierne også producerer tekstnyheder. Samspillet er meget diskuteret. I debatten anklages DR og de regionale TV 2-virksomheder for med deres licensfinansierede udbud af onlinenyheder at gøre det meget svært at få folk til at betale for de publicistiske mediers onlineartikler. Der foreligger ikke egentlige videnskabelige undersøgelser af problemstillingen. Rapporten ”Digital News Report 2016” fra juni 2016 udgivet af Reuters Institute ved Oxford Universitet har imidlertid kigget på spørgsmålet. Forskerne bag rapporten konkluderer, at der ikke ses at være evidens for, at forbrug af online public service-nyheder skulle have nogen betydelig negativ effekt på betalingsvilligheden – hvad enten der er tale om lande, hvor public service-medier har stor eller lille onlinedækning i befolkningen.

Det fremgår af den metaanalyse af relevante studier af samspillet mellem public service-medier og private medier, som The Reuters Institute for Study of Journalism, University of Oxford, har gennemført for udvalget<sup>3</sup>, at når det gælder det markedsmæssige samspil, er der ikke sikker videnskabelig viden om, hvordan forbruget af public service-medier og private medier påvirker hinanden. Når det derimod gælder spørgsmålet om disse mediers bidrag til samfundets oplysning, udvikling og sammenhængskraft, viser forskningen stærk evidens for, at public service-medier og morgenaviser har en positiv indvirkning på befolkningens generelle viden om politik og politisk deltagelse.

Det samlede forbrug af medier er voksende, og det større antal valgmuligheder har medvirket til at få forbruget til at vokse. Det gælder ikke mindst forbruget af tv- og videoindhold, hvor det digitale udbud er steget væsentligt de senere år. Tv-forbruget er steget i de seneste 10 år – også selv om traditionelt flow-tv har været faldende. Også i kroner og øre er tv-markedet steget i de seneste 10 år, særligt

---

<sup>3</sup>”Analysis of the Relation Between and Impact of Public Service Media and Private Media” gennemført efter opdrag fra Public service-udvalget af The Reuters Institute for Study of Journalism (RISJ), University of Oxford. Rapporten fokuserer på at kortlægge den udenlandske litteratur med særlig fokus på studierne relevans for danske forhold. Rapporten beskæftiger sig kun med eksisterende evidensbaserede undersøgelser, der giver en databaseret indsigt i temaet for analysen. Rapporten er offentliggjort den 7. november 2016. Rapportens hovedresultater er opsummeret i bilag 5.

som følge af abonnementsbetalinger fra husstandene. De nye tjenester såsom Netflix medfører imidlertid, at færre i dag har tv-abonnement, og at der nok vil være endnu færre i fremtiden.

Også forbruget af lyd og musik er vokset, og det kommercielle radiomarkeds omsætning er vokset siden finanskrisen. Også her er der tale om en øget ejerskabskoncentration og globalisering. Kommerciel radio i Danmark domineres i dag af en enkelt udenlandsk mediekoncern, den tyskejede Bauer, samt nogle få danske fortrinsvis publicistiske mediehus.

Om end udviklingen har medvirket til at understøtte en fortsat forbrugsmæssig fragmentering på mediemarkedet, så er størstedelen af forbruget på både radio og tv fortsat domineret af DR og TV 2 DANMARK, ligesom de toneangivne danske nyhedsmedier fortsat er de samme.

Public service-virksomheden udøves samlet set af hele 12 institutioner, der leverer public service-indhold på forskellige platforme, DR, TV 2 DANMARK, de otte regionale TV 2-virksomheder, Radio24syv og Nova FM. Dertil kommer Public Service Puljen, der yder tilskud til public service-indhold på kommercielt drevne kanaler, herunder til TV 2 DANMARK.

Forbrugsmæssigt er det mindre end 4 pct. af danske borgere, der ikke benytter indhold fra et af public service-medierne i løbet af en uge på radio, tv eller online. Både på radio og tv er public service-institutionerne samlet set dominerende i markedet, ligesom de også har et stort antal onlinebrugere.

Den store udfordring er dog i forhold til den del af befolkningen, som overvejende har sit forbrug online. Det er alene DR, de otte regionale TV 2-virksomheder og Radio24syv, der har public service-forpligtelser i forhold til de digitale platforme. DR's reelt platformsneutrale public service-kontrakt uden væsentlige begrænsninger af virksomheden har muliggjort en stærk tilstedeværelse på de digitale platforme, men institutionen når kun i begrænset omfang de unge målgrupper. De regionale TV 2-virksomheder har en svagere tilstedeværelse digitalt – og er i øvrigt også udfordret med lave seertal på deres regionale 24-timers kanaler. Radio24syv udnytter sin tidsbegrænsede koncession til at afprøve og blive klogere på samspillet mellem traditionel flowradio, podcast og de sociale medier, men har en begrænset markedsandel.



Økonomien i indholdsproduktion i offentligt ejede eller finansierede selskaber

Offentligt ejede eller offentligt finansierede public service-udbydere (DR, TV 2 DANMARK, de regionale TV 2-virksomheder, Radio24syv og Public Service Puljen) samlede indholdsudgifter nærmer sig 6 mia. kr. (2015-priser). DR havde i 2015 programudgifter svarende til ca. 3,2 mia. kr. Af disse midler blev omkring 3,0 mia. kr. anvendt til produktion (udlagt og intern produktion) af dansk indhold (tv, radio, web og orkestre), mens de resterende midler ca. 174 mio. kr. blev anvendt til indkøb af allerede produceret indhold, hvoraf størstedelen havde oprindelse i andre europæiske lande. Størstedelen af programudgifterne gik til intern produktion, svarende til omkring 80 % af de samlede udgifter. TV 2 DANMARK havde samlet set for alle kanaler (TV 2, TV 2 Zulu, TV 2 Fri m.v.) indholdsomkostninger for ca. 2,1 mia. kr. i 2015 (TV 2 årsrapport 2015), hvoraf 66 mio. kr. gik til kulturstøtte (til dansk filmproduktion). Samlet set havde DR og TV2 DANMARK ca. 5,3 mia. kr. i indholdsudgifter.

Programudgifter til alle platforme på DR er specificeret nedenfor<sup>4</sup>.

TABEL 2: FORDELING AF PROGRAMUDGIFTER TIL ALLE PLATFORME PÅ DR (I ALT 3.175 MIO. KR.) (2015-PRISER)

	Udlagt produktion	Filmstøtte	Øvrige program- indkøb	Intern produktion	I alt
DR i alt	401	41	174	2.561	3.175

Kilde: DR efter henvendelse fra Public service-udvalget.

<sup>4</sup> Programudgifterne udgør både direkte og indirekte omkostninger. Direkte omkostninger er udgifter til køb af programmer, lønomkostninger til egenproduktioner mv., mens de indirekte programomkostninger er udgifter til f.eks. sendenet, rettigheder. En andel af de indirekte programudgifter er faste og afhænger ikke af antallet af producerede sendeminutter. I opgørelsen af udgifter til DR's egenproduktion indgår en række faste omkostninger, der også er nødvendige forudsætninger for at kunne sende de eksternt producerede produktioner. Det gælder f.eks. for DR's udgifter til opretholdelse og udsendelse i sendenet og rettighedsaftaler med f.eks. Koda. Udvalget har indhentet lignende oplysninger fra TV 2 DANMARK, men da disse oplysninger ikke er helt sammenlignelige med DR's opgørelse indgår de ikke i tabellen.

## Samarbejde med og brug af markedet

Public service-virksomhederne har en væsentlig indvirkning på beskæftigelse og aktivitetsniveauet for såvel rettighedshavere som produktionsbranchen, freelancere mv. både nationalt og regionalt. Public service-virksomhederne havde i 2015 samlet set en indvirkning på de associerede brancher på ca. 2,3 mia. kr. DR alene stod for mere end halvdelen af dette. Af DR's ca. 3,2 mia. kr. i programudgifter gik næsten halvdelen (1,5 mia. kr.) tilbage til det private marked, mens det for hovedkanalen TV 2 var 785 mio. kr.

Tabellen nedenfor illustrerer eksempelvis, at en væsentlig andel af udgifterne til DR's egenproduktion anvendes i det private marked til køb af f.eks. freelancere, honorarer mv.

TABEL 3: PUBLIC SERVICE-MEDIERNES BRUG AF DET PRIVATE MARKED FOR INDHOLD, RETTIGHEDER OG UDSTYR PÅ ALLE PLATFORME I MIO. KR. (2015-PRISER)\*

	DR	Radio24 syv	TV2's hoved- kanal	Regionerne	I alt
Udlægning af produktion	401	16,5	545		
Udlægning af produktionsfaciliteter og udstyr m.m.	114		12		
Filmstøtte mv.	48		66		
Honorarer og løn til freelancere og medvirkende	337	2,4	45		
<i>Delsum ekstern produktion i alt</i>	<i>900</i>	<i>18,9</i>	<i>668</i>		
Rettighedsbetaling	386	1,8	34		
Øvrigt programindkøb	174		83		
I alt	1.460	20,7	785	63,7	2.329,4

Kilde: DR, TV 2 DANMARK, de regionale TV-2 virksomheder og Radio24syv efter henvendelse fra Public service-udvalget

\*Foretagenderne har alle samtidig en væsentlig egenproduktion, der ikke indgår i tallene.

Tilsammen er public service-institutionerne blandt de største journalistiske arbejdspladser i Danmark. De bidrager således væsentligt til at sætte en standard og en norm for journalistikken, og kulturpolitisk spiller især DR en væsentlig rolle, ikke mindst i forhold til musiklivet, hvor DR's ensembler er en af Danmarks store arbejdspladser for musikere.

### 3.1.2. Ændrede brugervaner – generationskløften

Selv om de nye muligheder for mediebrug tager tid fra de traditionelle medier, har det ikke medført de traditionelle mediers ”død”. De trykte dagblade lever fortsat, og det samme er tilfældet med traditionel flowradio og -tv.

Udviklingen har imidlertid som nævnt medført en form for *generationskløft* i forhold til mediebrugen. Der er tale om en kløft mellem primært yngre onlinebrugere (15-25-årige, svarende til ca. 0,8 mio. borgere i 2016) og den halvdel (40+, svarende til næsten 3,0 mio. borgere i 2016) af borgerne, som fortrinsvis anvender de traditionelle medier. Målgruppen 0-14 år (måles teknisk 3-14 år) har en væsentlig anden medieadfærd, der fortrinsvis er online.

Udover generationskløften er der også sociale forskelle i mediebrugen. Et eksempel er, at arbejdere, selvstændige og personer i en høj socialklasse i målgruppen 40+ streamer mere, særligt tv- og videoindhold, end gennemsnittet.

I dag vokser hvert 10. barn op i en husstand uden flow-tv. De færre husstande med tv er ikke udtryk for et mindre forbrug af tv- og videoindhold. Det er nærmere et udtryk for en ændret tilgang til indhold via apparater med adgang til internettet, hvor den gennemsnitlige person har to til tre personlige enheder med adgang til internettet (mobil, tablet og pc). Det ses også i øgningen i markedet af streaming apps (såvel billeder som lyd) – særligt blandt streaming af tv og film via apps. Hvor disse apps først fortrinsvis blev downloadet til tablets, er der sket en stor vækst for smartphones af apps til både lyd og billede. De danske borgere har dermed adgang til flere nye tjenester – herunder udenlandske – end nogensinde før, og dermed også adgang til mange flere indholdstyper end før.

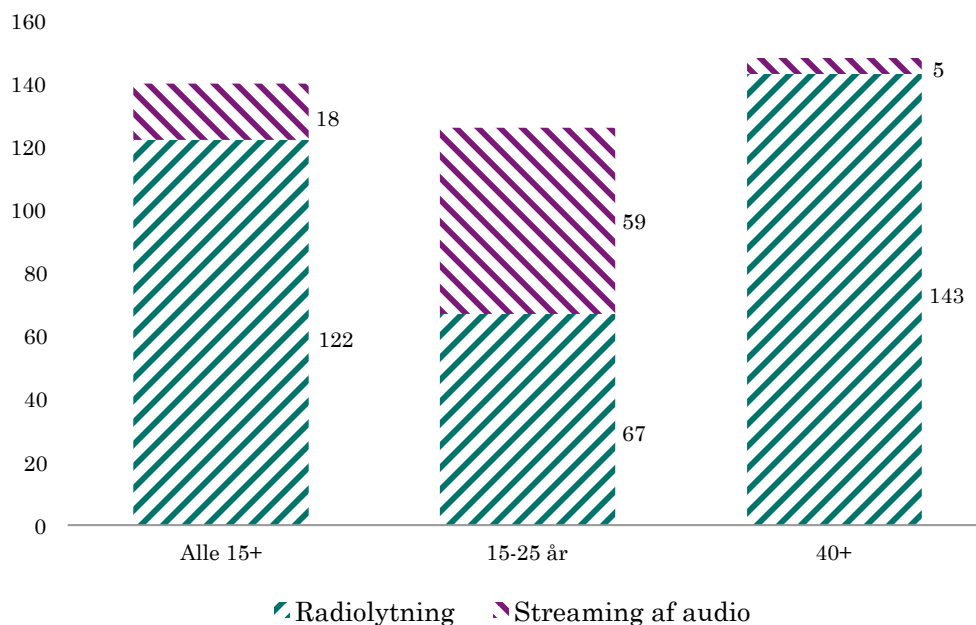
Den nok mest markante ændring i medieforbruget skyldes fremvæksten af sociale medier. Næsten alle danskere har i dag en profil på Facebook, og i 2015 angav 62 % af befolkningen (12+), at de anvendte Facebook dagligt. Tidsforbruget på sociale medier, hvor man både deler privat indhold og tilgår medier, musik, nyheder og andet, er stigende. I gennemsnit brugte en dansk borger over 12 år i 2016 i alt 1 time og 34 minutter om dagen på sociale medier (Gallup, Social Media Life), heraf 44 minutter alene på Facebook. De sociale medier er først og fremmest udtryk for

en mere interagerende måde at tilgå medier og medieindhold på. Her kan man ”like” og dele indhold med sine venner og sit netværk, kommentere og diskutere, som man har lyst til. For mange er de sociale medier desuden blevet en væsentlig kilde til information. Hele 30 % af de unge finder i 2016, at de sociale medier er deres vigtigste nyhedsleverandører i hverdagen – dette mod 12 % i befolkningen som helhed (Schrøder & Blach-Ørsten, Digital News Report Denmark 2016). Dette peger på en mere generel tendens, hvor de sociale medier efterhånden har udviklet sig som en vigtig platform for andre mediers distribution og markedsføring af indhold, herunder for disse mediers interaktion med brugerne.

På trods af mediefokus på disruptive nye digitale tjenester ændrer medie billedet sig ikke fra den ene dag til den anden. Der er især for 40+-gruppen tale om en lineær udvikling, hvor der langsomt suppleres med nye tjenester og holdes trofast fast i de eksisterende. Det skal dog ikke underkendes, at for den yngre og mere agile del af befolkningen kan en ny digital tjeneste godt forudsige en hastig ændring i medieforbruget. Spotify og Netflix er eksempler på, hvordan vellykkede on demand-tjenester hurtigt glider ind i danske borgers medie hverdag. Betalings-tv er blevet påvirket af udviklingen, og antallet af borgere, der enten helt dropper betalings-tv (cable-cutters) eller skifter til en mindre pakke (cable-shavers), er øget.

Radiomediet bruges fortsat i stort omfang af alle danskere over 15 år. Men mens de 15-25-årige i høj grad har taget streamingtjenester på nettet til sig, så gælder dette kun i begrænset omfang for befolkningen over 40. Ud af de 2 timer og 28 minutter, som gruppen 40+ i gennemsnit bruger på lydindhold dagligt, var kun 5 minutter i gennemsnit streamet lydindhold. Tilsvarende anvendte gruppen 15-25 år, i alt 2 timer og 6 minutter lydindhold, men her var ca. 1 time streamet indhold. Ikke desto mindre anvendte målgruppen fortsat mere traditionel flowradio end streamet lyd. Det skyldes dog bl.a., at streamet flowradio allerede i dag indgår i målingen. Udbuddet af lydindhold er som følge af internettet øget massivt, bl.a. som følge af rene musiktjenester som Spotify mv.

FIGUR 3: BRUG AF LYDINDHOLD (RADIO) (ANTAL MINUTTER) 2016



Kilde: TNS Gallup. Streaming-tallene er 2016-tal, mens radiolytningen er fra 1 halvår 2016.

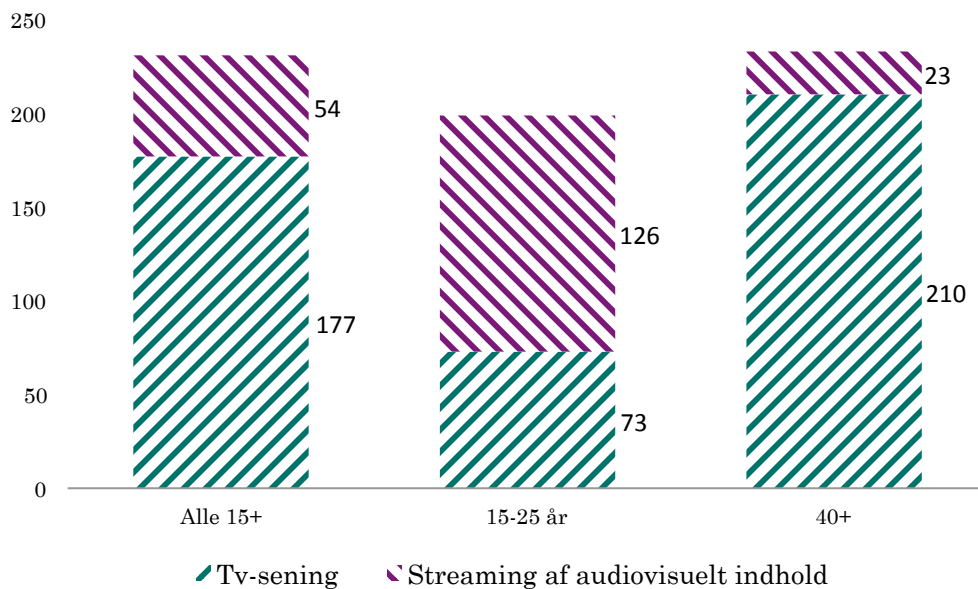
Forskellen mellem de to målgrupper er tydeligst i forbruget af tv- og videoindhold. Tv-forbruget flytter sig i disse år fra sening af traditionelt flow-tv via kabel-tv til onlinesening (livestreaming eller on demand), herunder via apps<sup>5</sup>.

Målgruppen 40+ bruger 3 timer og 53 minutter i gennemsnit på tv- og videoindhold dagligt, men kun 23 minutter er streamet indhold (Gallup, Digital Life). Størstedelen udgøres således af traditionel tv-sening. For målgruppen 40+ er det 1 time og 17 min. af deres flow-sening i 1. halvdel af 2016 (Gallup, TV-Meter), der bruges på at se flow-tv på DR, svarende til ca. 37 % af deres gennemsnitlige daglige seertid. Af deres streamede seertid forbruges ca. 5 minutter på DR uanset platform (app/www) og enhed med adgang til internettet (Gallup, Digital Life).

<sup>5</sup> De anvendte data er sammenlagt fra to forskellige målinger, tv-metertal fra 1 halvår 2016 og Digital Life for 2016, hvor den første undersøgelse er målt forbrug og den anden er selvangivet forbrug. Tallene skal ses i det lys.

Målgruppen 15-25-årige bruger i gennemsnit 3 timer og 19 minutter på tv- og videoindhold. Af det samlede forbrug udgør streaming 2 timer og 6 minutter (Gallup, Digital Life). Samlet set udgør anvendelse af DR ca. 22 minutter af målgruppens tid forbrugt på billedindhold – det svarer til omkring 11 % af deres gennemsnitlige daglige tidsforbrug. Af deres streamede seertid er det kun 4 minutter, der udgøres af DR<sup>6</sup> uanset platform (app/www) og device, mens de resterende lidt over 2 timer primært udgøres af YouTube, Netflix mv. (Gallup, Digital Life). Det er altså kun omkring 3 % af den tid, de 15-25-årige bruger på onlineindhold, der udgøres af DR's indhold. Dette skal ses i modsætning til flow-tv, hvor DR udgør omkring 25 % af seertiden. De 15-25-årige anvender således i væsentlig mindre grad DR end 40+-segmentet, og særligt anvender de DR væsentligt mindre via streaming, som er gruppens primære modtageform for tv- og videoindhold.

FIGUR 4: BRUG AF TV OG VIDEO INDHOLD (ANTAL MINUTTER) 2016



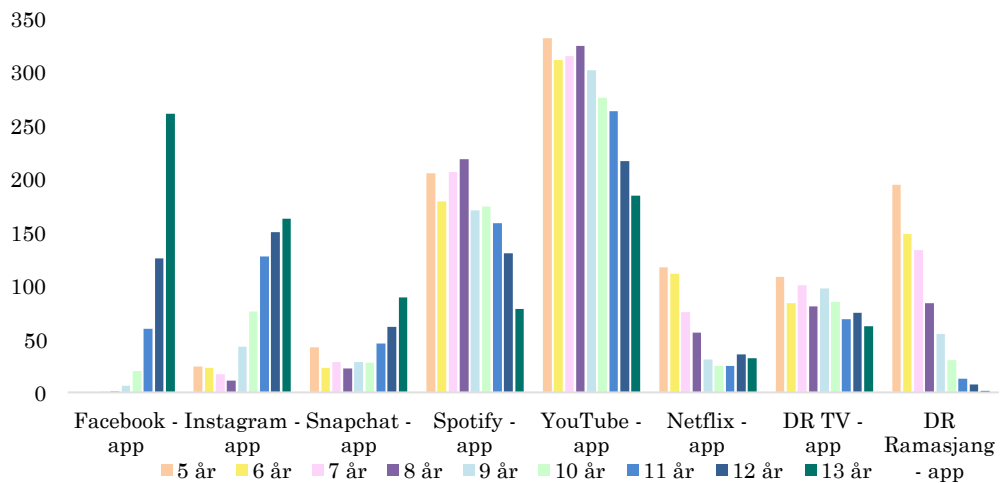
Kilde: TNS Gallup. Streaming-tallene er 2016-tal, mens tv-seningen er fra 1. halvår 2016.

<sup>6</sup>For indeværende er det kun DR, der måles – dvs. at tallet ikke indeholder evt. streaming fra de regionale TV 2-virksomheder. TV 2 Play er ikke public service-virksomhed.

Forbruget af streamingtjenester har været i voldsom vækst de seneste tre år. Som omtalt ovenfor streamer de yngre aldersgrupper anno 2016 mere tv- og videoindhold, end de ser flow-tv. En 15-25-årig streamer over 10 gange så meget video og musik som en 65-75-årig. Blandt voksne streames der tidsmæssigt lige meget Netflix og YouTube. På musiksidens er Spotify og YouTube tydeligt dominerende. Blandt brugere af de forskellige streamingtjenester benyttes Netflix mere end dobbelt så mange dage om året som DR TV. Meget peger på, at især den unge del af befolkningen ser mindre flow-tv som følge af et skifte fra traditionelt tv til on demand-tjenester.

Heller ikke meget peger på, at børn og unge i aldersgruppen 5-13 år vil tilgå medier som de nuværende 15+, da de (næsten) fra start har haft adgang til de muligheder og tjenester, der er tilgængelige i dag. Som det fremgår af figur 5 nedenfor peger heller ikke meget på, at DR har fat i de unge, efter at de forlader Ramasjang-universet og i højere grad begynder at anvende de sociale medier.

FIGUR 5: BØRN OG UNGES (5-13 ÅR) BRUG AF APPS MÅLT I ANTAL DAGE PER ÅR



Kilde: Kantar Gallup, Børneindex

Husstandenes udgifter til indkøb af forbrugsgoder med betydning for medieforbruget (målt i faste priser)

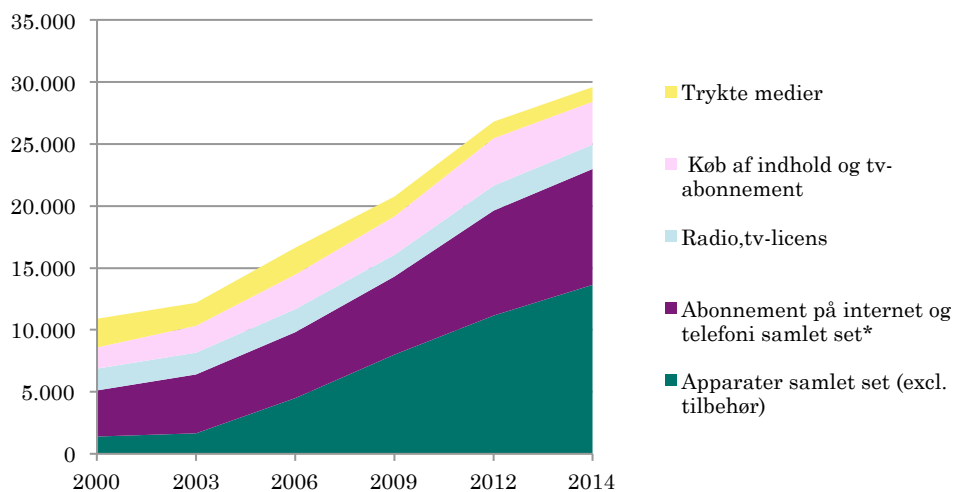
Husstandenes udgifter til indkøb af enheder, abonnementer og indhold er steget væsentligt i de seneste 10 år, jf. figur 6 nedenfor:

1. Enheder: I 2014 anvendte den gennemsnitlige husstand 13.600 kr. til indkøb af forskellige enheder (mobiltelefoner, pc'er og tablets mv.) mod 1.400 kr. i 2000. I gennemsnit har hver person nu omkring tre personlige enheder med internetadgang til rådighed.
2. Telefon og internet: En gennemsnitlig husstand brugte i 2014 knap 9.400 kr. på abonnementer til mobil- og fastnettelefon og internet mod 3.700 kr. i 2000, heraf udgjorde udgiften til internet 5.800 kr. i 2014.
3. Tv: Udgiften til abonnementsbetalt tv steg fra ca. 1.100 kr. i 2000 til ca. 2.500 kr. i 2014. Selvom der er tale om en stigning i hele perioden, så er udgiften dog faldet med 69 kr. i gennemsnit per husstand fra 2012 til 2014. Faldet i de senere år illustrerer den indledende tendens til, at borgerene i stigende grad enten helt dropper betalings-tv eller skifter til en mindre tv-pakke.
4. Licens: Husstandenes gennemsnitlige betaling af medielicens (tidl. radio- og/eller tv-licens) er steget 150 kr. fra 1.778 kr. til 1.928 kr. fra 2000 til 2014. Udgiften udgør den gennemsnitlige udgift for samtlige husstande og tager således højde for evt. sortseere. Dette skal ses i forhold til, at satsen for medielicensen er 2.477 kr. årligt i 2016.
5. Trykte medier: Udgiften til trykte medier er faldet omkring 1.050 kr. per husstand fra 2000 til 2014.

Opregnes de samlede udgifter for 2014, så anvendte husstandene omkring 78,2 mia. kr. på indkøb af forbrugsgoder med betydning for medieforbruget. Køb af enheder udgjorde omkring 36 mia. kr., abonnementer på internet og telefoni udgjorde omkring 24,8 mia. kr., mens køb af tv-abonnement udgjorde ca. 6,7 mia. kr., og trykte medier udgjorde 3,1 mia. kr.



FIGUR 6: HUSSTANDENES GENNEMSITLIGE UDGIFTER TIL INDKØB AF FORBRUGSGODER MED BETYDNING FOR MEDIEFORBRUGET I KR. (FASTE PRISER)

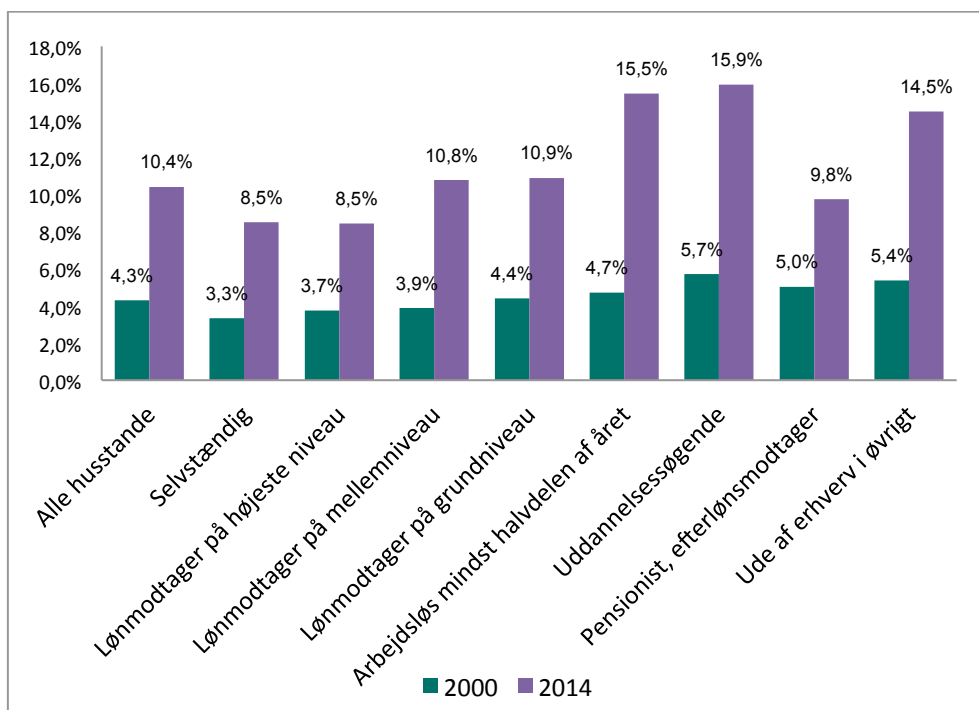


Kilde: DST, særkørsel. Egne beregninger og kategoriseringer.

\*Abonnement på telefoni har været nogenlunde konstant, men dog med et markant skifte fra fastnet til mobil.

Husstandenes samlede udgifter til indkøb af forbrugsgoder med betydning for medieforbruget er steget væsentligt fra 2000 til 2014 uanset husstandenes socioøkonomiske status, her defineret på baggrund af erhvervssituation. Figur 7 illustrerer dette og viser samtidig, at disse udgifter er større hos dem, der er ude af erhverv, er arbejdsløse mindst halvdelen af året eller er under uddannelse.

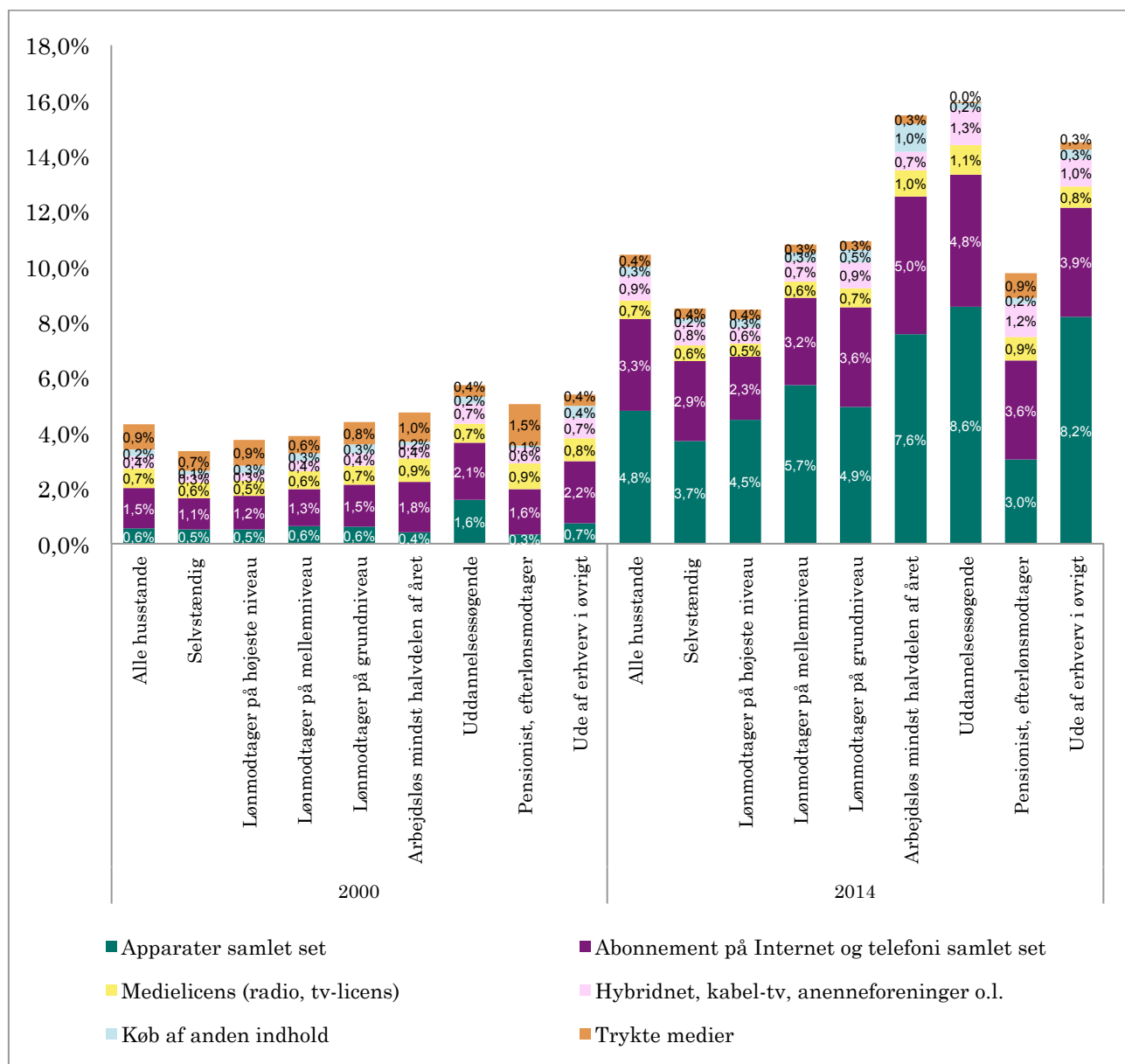
FIGUR 7: HUSSTANDENES SAMLEDE UDGIFTER TIL INDKØB AF FORBRUGSGODER MED BETYDNING FOR MEDIEFORBRUGET I PROCENT AF DERES SAMLEDE FORBRUG EFTER ERHVERVSSITUATION (SOCIOØKONOMISK STATUS) I 2000 OG 2014



Kilde: DST, særkørsel

Undersøges indvirkningen nærmere, som illustreret i figur 8, tydeliggøres det, at udviklingen er med til at presse økonomien for de grupper, der har færrest "frie midler", som studerende og personer, der er helt eller delvis ude af erhverv. Tallene tydeliggør, at husstandene uanset socioøkonomisk situation anvender dobbelt så meget på audiovisuelt indhold som i år 2000. Til trods for et mindre fald fra 2012 til 2014 for betalings-tv, så er den eneste post, der relativt set er faldet, den til trykte medier, hvor pensionisterne er dem med det laveste fald.

FIGUR 8: HUSSTANDENES SPECIFICERED E UDGFIFTER TIL INDKØB AF FORBRUGSGODER MED BETYDNING FOR MEDIEFORBRUGET I PROCENT AF DERES SAMLEDE FORBRUG EFTER ERHVERVSSITUATION (SOCIOØKONOMISK STATUS) I 2000 OG 2014



Kilde: Danmarks Statistik – særkørsel

### 3.2. Udviklingen i mediemarkedet de næste 10 år

Den klare forskel mellem yngre og ældres forbrugsmønstre vil efter alt at dømme fortsat være gældende i de kommende 10 år og formodentlig også i mange år derefter. De 15-25-årige og de efterfølgende årgange vil fortsætte deres onlineforbrug. Tilsvarende vil de nuværende 40+-årige ligeledes blive ved med fortrinsvis at bruge de traditionelle radio- og tv-kanaler. Det skyldes, at digitaliseringen har medført en markant ændring af det klassiske forbrugsmønster, hvor yngre generationer, når de blev ældre, plejede at overtage de ældre generationers medievaner. Sådan er det efter alt at dømme ikke længere.

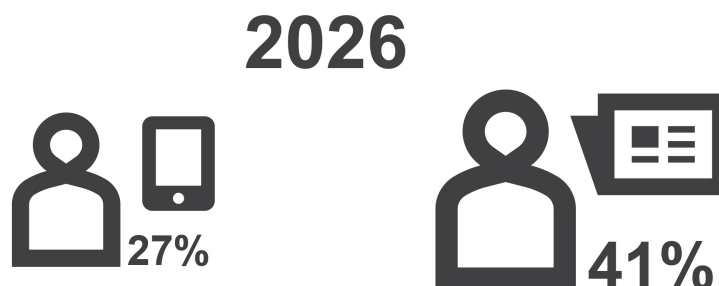
Inden for de næste 10 år vil man gradvist se en forskydning i størrelsesforholdet mellem gruppen af digitale brugere og gruppen af traditionelle brugere, idet de nuværende 15-25 årige vil blive suppleret af en yngre generation, som ligeledes vil gøre sig gældende som brugere af digitale platforme – alt imens andelen af traditionelle mediebrugere vil dale som naturlig konsekvens af den demografiske udvikling. I figur 9 skitseres generationskløften i 2016 ved en sammenligning af andelen af 15-25 årige med andelen af 40+ årige. Figur 10 skitserer tilsvarende generationskløften i 2026 mellem de – på dette tidspunkt – 15-35 årige med andelen af 50+ årige.

FIGUR 9: GENERATIONSKLØFTEN I 2016 (ANDEL AF BEFOLKNINGEN I PCT.)



Kilde: Danmarks Statistik

FIGUR 10: GENERATIONSKLØFTEN I 2026 (ANDEL AF BEFOLKNINGEN I PCT.)



Kilde: Danmarks Statistik

Dansk indhold generelt er det mest populære i befolkningen og udgør derfor en vigtig konkurrenceparameter i det danske mediemarked. Det gælder ikke mindst børneindhold med dansk tale (til de yngste), fordi det hyppigt anvendes af såvel børn som voksne.

Udviklingen forventes således at indebære, at der skal opretholdes en betjening til brugerne af de traditionelle flowmedier, samtidig med at der vil være behov for en markant større indsats for at nå brugerne på de digitale platforme. Hvis ikke public service-medierne i højere grad gør brug af de muligheder, som de digitale platforme tilbyder i form af muligheder for deltagelse, dialog og fri adgang til attraktivt indhold til unge, må der forventes et stigende frafald over tid i forhold til public service. De unge må forventes fortsat at være internationalt orienterede (bl.a. via gode sprogevner) og må i givet fald forventes i højere grad at substituere public service-indhold med indhold fra internationale tjenester såsom Netflix, YouTube osv., som de allerede nu er storforbrugere af.

### 3.3. Mediepolitiske udfordringer

Det må som omtalt i afsnittet ovenfor forventes, at det de næste 10 år vil være nødvendigt at tilbyde medieindhold på traditionelt radio og tv, samtidig med at tilbuddene online må udvides for at sikre adgang til indhold for de yngre befolkningsgrupper.

Spørgsmålet er, hvilken betydning den fortsatte globalisering og segmentering af medietilbuddene vil få for udbuddet af dansk indhold og indholdsproduktion og for dansk demokrati og kultur.

De vigtigste udfordringer for dansk mediepolitik er nok, at *balancen i det tvedelte mediesystem* som beskrevet i afsnit 4.3.1. bliver stadig vanskeligere at opretholde, så de mediepolitiske fordele, det rummer, blive mindre, og at det i fremtiden vil være vanskeligt at sikre eksistensen af dansksprogede nyheder, kulturprogrammer, dramatik, dokumentarer og børneprogrammer. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det er besluttet i Kulturministeriets regi at nedsætte et ekspertudvalg, der har til formål at undersøge den fremtidige finansiering af dansk indholdsproduktion til radio og tv samt film mv. med henblik på sikring af finansieringen af dansk digital indholdsproduktion.

De medier, der mest direkte understøtter dansk demokrati og kultur (dagblade på print og web, nye publicistiske netmedier og public service-medier), må antages at ville lægge beslag på en stadig mindre del af befolkningens tid. Dermed vil deres funktion som modvægt til et kommercielt (og udenlandsk) medieudbud svækkes. Den voksende fragmentering af befolkningen går nemlig især ud over medier, der distribueres og sælges som ”pakker”, og som henvender sig til hele befolkningen. Når den slags medier får mindre betydning, mens nichemedier og udenlandske virksomheder omvendt vinder større fodfæste, *mindskes også de kultur- og mediepolitiske effekter*, der opnås via redaktionelle prioriteringer – gennem et programflow, tilrettelæggelse af en avis eller anden kuratering – som sikrer, at brugerne også præsenteres for indhold, der ligger uden for deres umiddelbare præferencer. Det er derfor en mediepolitisk opgave at udvikle reguleringsformer, der understøtter og fremmer *mediebrug*, der inviterer til den form for bredere samfundsmæssig forståelse, som folkestyret hviler på.

Udvalget finder det væsentligt at fremhæve, at det som omtalt i afsnit 4.1. på den ene side er blevet lettere at komme til orde i netværksmedierne og summen af nichemedier er stor<sup>7</sup>. På den anden side er det set i et samfundsmæssigt

---

<sup>7</sup> Professor Stig Hjarvard, Københavns Universitet, har i forbindelse med rapporten "Sociale medier – brug, interesseområder og debatlyst" udgivet af Kulturstyrelsen i 2015 som led i "Rapportering om mediernes udvikling i Danmark" kommenteret rapporten i en artikel på kommunikationsforum.dk. I artiklen nævner Stig Hjarvard bl.a., at sociale medier er blevet positivt fremhævet som et forum, hvor almindelige mennesker kan komme til orde og få en stemme, også på det politiske område. Det nævnes desuden, at resultaterne fra den nye rapport imidlertid ikke tyder på, at sociale medier er blevet den digitale verdens nye politiske forsamlingshus, men at der snarere er tale om et såkaldt socialt gadekær, hvor hovedparten af danskerne mødes og taler om ukontroversielle emner om den nære verden, typisk af mere underholdende karakter.

perspektiv en stigende demokratisk udfordring, at der opereres med lukkede ekkokamre, hvor deltagerne alene orienterer sig i ligesindede miljøer.

Udvalget har desuden noteret sig de hypoteser, som rapporten fra The Reuters Institute for Study of Journalism, University of Oxford, har opstillet for, hvor udviklingen er på vej hen, jf. bilag 5, hvor disse hypoteser er refereret. Forskerne nævner bl.a., at det må forventes, at de fleste private indholdsmedier i højere og højere grad vil basere deres forretningsmodel på produktdifferentiering målrettet mod bestemte nicher, at public service-medier får sværere og sværere ved at samle et bredt publikum om fælles indhold og oplevelser, og at fællesnævnerne i danske borgeres mediebrug i stigende grad bliver udenlandske digitale tjenester, som servicerer et bredt publikum med stadig mere personligt tilpasset indhold.

# 4.

## MEDIERNES ROLLE OG REGULERING I DANSK FOLKESTYRE OG KULTUR

Mediernes samfundsmæssige betydning består ikke udelukkende i at tilfredsstille vores individuelle behov som forbrugere eller i at skabe økonomisk vækst, men drejer sig nok så meget om nogle overordnede samfundsmæssige funktioner.

En del af medierne, først og fremmest dagblade på print og web, nye netmedier og public service-medierne, spiller en mere direkte rolle for folkestyret og for kulturlivet.

Det sker ved, at de bidrager til samfundsmæssig oplysning og til demokratisk debat og deltagelse. På den måde er de med til at opretholde og udvikle medborgerskab, som er nødvendigt i et velfungerende demokrati. Samtidig fungerer disse medier ideelt set som samfundsmæssig ”vagthund”, der holder øje med, at den samfundsmæssige magt ikke misbruges. Medborgerskab kan imidlertid kun fungere, når det er forankret i en kulturel identitet. Derfor er mediernes funktion som formidler og skaber af kultur mindst ligeså vigtig. Det bidrager ikke blot til borgernes aktive deltagelse i kulturlivet, men understøtter også nogle af de mest grundlæggende elementer i et samfundsmæssigt fællesskab og i den personlige identitet.

Medier med demokratiske og kulturelle funktioner er kendetegnet ved to forhold, nemlig at de for det første beskæftiger sig med *samfundsmæssige og kulturelle anliggender*, og for det andet, at de er tilgængelige for befolkningen. Det er forudsætningen for, at medierne kan bidrage til opretholdelse og udvikling af politisk og kulturel offentlighed, hvor samfundets dialog om samfundsmæssige og kulturelle forhold kan finde sted. Den fulde betydning af dette bliver dog først realiseret, når medieindholdet er udformet, så det faktisk bliver *anvendt* af befolkningen.

Medier, der tilgodeser begge disse forhold, er med til at styrke demokratiet og bidrager dermed til at fastholde det, der definerer det samfundsmæssige fællesområde. Derfor vil de som resultat medvirke til opretholdelse af



*samfundsmæssig sammenhængskraft*, idet sociale, politiske og kulturelle forskelle og konflikter gøres til genstand for fælles drøftelse, hvor alle kan være med.

## 4.1. Behovet for medieregulering

Regulering har typisk et dobbelt sigte, nemlig på den ene side at begrænse nogle af de skævheder, som et rent markedsbaseret mediesystem medfører i samfundsmæssig henseende, og på den anden side at understøtte nogle af mediernes positive funktioner med hensyn til demokratisk oplysning, debat og kultur.

Naturligvis leverer eksempelvis dagblade på print og web samfundsrelevant indhold. Men den grundlæggende antagelse er, at *rent* markedsstyrede medier giver anledning til en række såkaldte ”markedsfejl”, der fører til, at medieudbuddet er utilstrækkeligt i forhold til de samfundsmæssige målsætninger, særligt i et lille sprogområde som det danske. Især kommercielt attraktive målgrupper vil blive betjent med et for dem relevant medieindhold, mens kommercielt set mindre attraktive målgrupper (f.eks. ældre og minoriteter) i et vist omfang vil blive forsømt. Desuden vil et kommercielt mediesystem af økonomiske grunde fremme en høj grad af koncentration, som vil kunne begrænse mangfoldigheden i udbuddet. Udfordringen med finansiering af indhold på nationalsproget med udgangspunkt i landets nationale perspektiver og værdier er særlig aktuell for små sprogområder (som Danmark, Norge og Sverige), hvor markedet ikke har en tilstrækkelig størrelse til at kunne levere større mængder af markedsbetalt indhold på nationalsproget. Endelig er der en risiko for, at medieejerne udøver politisk indflydelse på medieindholdet og dermed svækker nogle af de demokratiske funktioner. Det er værd at understrege, at de negative virkninger af markedsstyringen i praksis ofte i nogen grad modvirkes af andre forhold, f.eks. professionelle normer blandt journalister.

De negative virkninger, som er forbundet med rent markedsstyrede medier, gør sig især gældende, når det gælder traditionelle massemedier, hvor høje produktionsomkostninger fører til, at alsidigheden vil blive begrænset. Det gælder dog også i nogen grad for onlinemedier, herunder sociale medier, selvom de i sagens natur er langt mere åbne for direkte brugerindflydelse, og hvor lave produktions- og distributionsomkostninger danner baggrund for større mangfoldighed. Når der også her er tale om markedsbestemte begrænsninger, hænger det sammen med, at mediebrugen i et digitalt mediesystem i praksis koncentrerer sig om ganske få udbydere. Det store udbud indebærer en intens konkurrence om brugernes opmærksomhed, som i mange tilfælde skaber et forbrugsmønster, hvor ”the winner takes it all”. Der er derfor en tendens til, at

den demokratisering af medierne, som digitaliseringen har skabt baggrund for, i stigende grad modvirkes af mediekoncentration, hvor nogle få internationale spillere som Facebook og Google har opnået en dominerende position. Det er en position, de har opnået i kraft af effektiv kuratering, bl.a. gennem sorterings- og anbefalelsesalgoritmer.

På kulturområdet gør lignende markedsfejl sig gældende.

På traditionelt tv er efterspørgslen efter kulturprogrammer væsentlig mindre end for fiktion og underholdning, og her vil et markedsbaseret udbud formentlig styrke underholdende programmer på bekostning af kulturprogrammer. Det ses tydeligt på kommercielle tv-kanaler, som har et langt større udbud af fiktion, underholdning og sport end public service-kanaler. Hertil kommer, at de meget høje omkostninger ved danskproduceret tv-indhold set i forhold til indkøbte programmer fører til, at udbuddet af danske programmer bliver forholdsvis beskedent.

På radio er det vanskeligere at skelne mellem de forskellige programtyper, og samtidig er alt indhold på både kommercielle stationer og public service-stationer danskproduceret. I flere europæiske lande, hvor markedet har mere plads, ser man kommercielle stationer med indhold, som i Danmark typisk kun kan høres på DR og Radio24syv. Det kan f.eks. være klassisk musik, samtaleprogrammer osv. På det danske marked har konkurrencen og de politiske rammevilkår imidlertid betydet, at de kommercielle radiokanaler primært sender mainstreammusik og indhold til en snævert defineret gruppe af 20-40-årige. Det er usikkert, om der blandt de kommercielle aktører vil være vilje og investeringslyst til at opdyrke et indholdsmæssigt bredere kommercielt radiomarked i Danmark.

Med hensyn til brugen af onlinemedier er det også vanskeligt at skelne mellem de forskellige programkategorier og tale om som en særlig type. Brugere har i dag mange muligheder for at fordybe sig i både billedkunst, litteratur, sprog, musik, arkitektur osv., og her betyder de teknologiske oversættelsesmuligheder, at sprog, ikke udgør helt den samme begrænsning som på tv og radio. Selvom onlinemedier således tilbyder et stort udbud af kulturstof – også af mere nichepræget kulturstof (ofte både produceret og distribueret af kulturbranchen selv, som f.eks. Louisiana tv) – er der en tendens til, at de kommercielle tjenesters egne anbefalingssystemer medfører, at forbruget koncentrerer sig. Et ret begrænset indhold får ofte mange brugere, mens hovedparten af det indhold, der udbydes, næsten ingen brugere har. Med andre ord drukner det danske indhold let i mængden.

Den type af markedsfejl, der her er omtalt, er som sagt ikke upåvirket af de sidste årtiers voldsomme vækst i medieudbuddet, herunder ikke mindst en række niche-tilbud udbudt via digitale platforme og den voksende mængde af brugergenereret indhold. De begrænsninger, som et markedsbaseret udbud afstedkommer, er i nogen grad kompenseret af de mange nye aktører, der er kommet til, bl.a. fordi det er blevet langt billigere både at producere, markedsføre og distribuere medieindhold. Derved styrkes udbudsmangfoldigheden, men til gengæld vil en voksende del af indholdet kun være tilgængeligt mod særskilt betaling. Hertil kommer, at langt de fleste ikkeprofessionelle medier, der tilbydes gratis, hvad enten det drejer sig om blogs eller amatørvideoer, med få undtagelser har uhyre få brugere. Nok er det blevet lettere at komme til orde i netværksmedierne, og summen af nichemedier er stor, men mulighederne for at blive hørt, for med en vis tyngde at blive en stemme i den offentlige debat og meningsdannelse på nationalt plan, er begrænset. Det er stadig de store medieaktører, der spiller hovedrollen, og for deres vedkommende vil markeds-mæssige hensyn fortsat sætte begrænsninger for deres samfundsmæssige betydning. De mange nye fællesskaber giver muligheder for dialog både på individuelt plan og i sociale grupper og sammenhænge. I takt med, at de store internationale aktører får større betydning, vil det set i et samfundsmæssigt perspektiv imidlertid være en stigende udfordring, at der opereres med lukkede ekkokamre, hvor deltagerne alene orienterer sig i ligesindede miljøer. Mange af miljøerne er dog ofte globale og har derfor kimen til, at der opstår nye fællesskaber, som rækker ud over de nationale mediers grænser.

## 4.2. Kontrol og frihed

De begrænsninger og problemer, som et markedsstyret mediesystem medfører, søges afhjulpet gennem regulering, som på forskellige måder påvirker markedets indretning. Når det gælder den kulturpolitisk motiverede regulering, hvor mediernes funktion som politisk og kulturel offentlighed understøttes, går det ud på at skabe rammer for et medieudbud, som fungerer på andre måder end dem, markedet tilsiger. Det handler typisk om at skabe muligheder for produktion af journalistisk og kulturelt indhold af et omfang og kvalitet, som markedet sandsynligvis ikke kan tilvejebringe, og om at nå ud også til de dele af befolkningen, som markedet ikke dækker. Det handler også om at skabe rammer, som sikrer, at medierne – i det mindste en del af dem – kan fungere uafhængigt af økonomiske og politiske særinteresser.

Set fra et samfundsmæssigt perspektiv er regulering således hensigtsmæssig. Imidlertid medfører regulering det problem, at staten får ganske betydelig indflydelse på et område, som principielt bør nyde den højest mulige grad af frihed

fra enhver form for statslig intervention. Det er et reelt dilemma, som principielt må betragtes som uløseligt, men som i praksis søges afhjulpet gennem reguleringsformer, der skaber armslængde til den politiske magt. Der er tale om en afvejning af fordele og ulemper ved regulering og ved brug af forskellige former for regulering.

En anden alvorlig ulempe ved regulering er, at nogle af markedets *positive* egenskaber let ødelægges, når man vil begrænse dets negative indflydelse. Det gælder især mediernes følsomhed over for brugernes interesser/efterspørgsel, hvor regulering kan føre til, at der opstår en ny form for markedsfejl, dvs. en u hensigtsmæssig over- eller underforsyning af bestemte former for medieindhold. Hertil kommer, at et stærkt reguleret mediesystem ofte vil respondere meget langsomt på forandringer i samfundet, fordi der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem udbud og efterspørgsel.

En del af mediereguleringen består i at yde økonomisk støtte til markedsbaserede medier med henblik på enten at understøtte et større og kvalitativt bedre udbud, end markedet i sig selv kan tilvejebringe, eller at opretholde flere indbyrdes uafhængige medieselskaber, end den almindelige markedsudvikling retfærdiggør. I begge tilfælde er den økonomiske støtte baseret på bestemte mediepolitiske formål, som indebærer, at noget af den frihed, som markedet garanterer i forhold til mediernes redaktionelle frihed, begrænses. Hvis subsidier ikke ledsages af mere eller mindre præcise indholds krav, vil de reelt få karakter af erhvervsstøtte. Det er et mediepolitisk dilemma, at subsidier til private medier næsten altid vil have både mediepolitisk og erhvervs politisk effekt.

## 4.3 Regulering i samfundets tjeneste

### 4.3.1. Tvedelt mediesystem

Dansk mediepolitik har gennem mange år bygget på sameksistensen mellem offentlige medier underlagt omfattende regulering og private medier med ingen eller kun begrænset regulering. Når det gælder mediernes rolle i relation til folkestyret, udgør public service-medier, dagblade på print og web og nye netmedier som nævnt de centrale aktører.

Dagbladenes og de nye netmediers status som private virksomheder finansieret på et frit marked garanterer uafhængighed af staten og er en vigtig forudsætning for deres positive bidrag til demokratiet. Staten yder mediestøtte til trykte og digitale medier samt visse periodiske blade og tidsskrifter<sup>8</sup>. En forudsætning for mediestøttens positive effekter har været, at den er baseret på overvejende objektive kriterier og armslængdeprincippet, så den statslige indflydelse på det redaktionelle indhold har været beskedent.

Public service-mediernes betydning for demokratiet og for dansk kultur beror på de programpolitiske krav, der stilles til dem, hvor især licensfinansierede public service-medier har betydelige muligheder for at løse samfundsmæssige opgaver. Reklamefinansieret public service-virksomhed vil på grund af finansieringsformen have en række begrænsninger, navnlig med hensyn til at betjene små målgrupper, men vil omvendt bidrage til, at samfundsmæssigt vigtigt stof når ud til et stort publikum. Siden indførelsen af public service-kontraktinstrumentet i 2003 er der sket en mere detaljeret regulering af DR's, TV 2 DANMARK's og de regionale TV 2-virksomheders public service-forpligtelser. Radio24syv's public service-forpligtelser er i særlig grad detaljerede.

Pointen i et tvedelt mediesystem er, at den offentlige og den private mediesektor indbyrdes afbalancerer hinanden, så de negative virkninger af et rent markedsbaseret system modvirkes af tilstedeværelse af offentlige medier. Det gælder ikke så meget forholdet mellem dagbladene og de nye netmedier mv. og public service-medierne som relationen mellem offentlige og private radio- og tv-stationer. Gennem konkurrencen tvinges de offentlige medier nemlig til at orientere programvirksomheden efter publikums efterspørgsel i langt større omfang, end et rent statsligt mediesystem ville give anledning til (f.eks. DR i monopoltiden). Samtidig kan efterspørgslen imødekommes på måder, som har

---

<sup>8</sup> I alt ydes omkring 0,9 mia. kr. til formålet, hvoraf ca. 475 mio. kr. er skatteudgiften ved nulmoms.

større kvalitet, bredde og mangfoldighed, end et rent kommercielt system vil kunne oppebære. Det betyder, at konkurrencen udspiller sig på et højere kvalitetsniveau, end det ellers ville have været muligt, idet kommercielle medier af økonomiske grunde er nødt til at investere i kvalitet for at begå sig i konkurrencen, bl.a. ved at udvide produktionen af dansksproget indhold. Ikke desto mindre skabes en vis arbejdsdeling, hvor de offentlige medier i højere grad end de private medier betjener minoritetsinteresser og indhold, som er markedsmæssigt urentabelt, mens de private medier i højere grad leverer bredt appellerende indhold eller henvender sig til kommercielt attraktive målgrupper. Derved supplerer de to medietyper hinanden (til gavn for pluralismen), samtidig med at de indbyrdes konkurrerer (til gavn for kvaliteten).

#### 4.3.2. Programområder med særlig betydning for public service-medier

Der er særlige programområder, som har en særlig vigtig rolle i public service-mediernes programudbud, fordi de meget direkte understøtter demokratiske og kulturpolitiske funktioner. Det drejer sig om *nyheder*, danske *kulturprogrammer* og danske *børneprogrammer*. I det følgende er der en kort omtale af nyheder og danske kulturprogrammer.

##### *Nyheder*

Når det gælder folkestyret og de demokratiske processer, spiller nyhedsproduktion og -formidling en nøglerolle. Det er samtidig et af de områder, der involverer både dagblade på print og web, nye netmedier og public service-medier. Historisk var nyhedsformidlingen på Statsradiofonien omstridt. ”Pressens Radioavis” blev styret af dagbladene og måtte kun bringe nyheder fra nyhedsbureauer eller dagblade. I 1964 ophørte dagbladenes kontrol, og indtil årtusindskiftet herskede der en de facto-arbejdsdeling: Public service-medierne lavede nyheder på radio og tv, de trykte medier lavede nyheder på papir. Denne arbejdsdeling er på afgørende vis ændret. Alle nyhedsproducenter anvender nu nettet til nyhedsformidling. Arbejdsdelingen mellem public service-medier og dagblade er blevet afløst af en konkurrence på kryds og tværs. Alle konkurrerer med hinanden. Public service-medier, mediehusene (dagblade og web), nye medier og store udenlandsk ejede distributionsplatforme, primært Facebook.

De sociale mediers nyhedsindhold skabes af andre. Brugere og interessenter (politikere, organisationer og virksomheder) skaber indhold, men langt størstedelen af de ”traditionelle” nyheder kommer fra publicistiske medier (uanset ejerforhold), som også anvender de sociale medier som platform for nyhedsformidling.

I takt med den stigende generationskløft i medieforbruget vokser de sociale mediers rolle. De unge har i stigende grad sociale medier som foretrukken eller eneste nyhedskilde, med risiko for, at de næsten udelukkende møder ”nyheder” og synspunkter fra ligesindede miljøer og kun sjældent støder på andre holdninger og en mere bred og afbalanceret nyhedsformidling.

Public service-nyheder omfattes af mere detaljerede krav end andre stofområder, herunder krav om upartiskhed ved informationsformidlingen.

Radio og tv er fortsat de førende platforme for bred nyhedsformidling i Danmark, og public service-mediernes nyhedsformidling spiller en afgørende rolle. DR's radionyheder aflyttes af cirka halvdelen af befolkningen hver dag. DR-Nyheder og TV 2-Nyhederne er de eneste landsdækkende nyhedsproducenter på tv. TV 2/News er en faktor, selvom kanalen ikke er omfattet af public service-forpligtelser. Men kanalens redaktionelle og produktionsmæssige sammenhæng med den public service-regulerede hovedkanal TV 2 er tæt og spiller en vigtig rolle for TV 2 DANMARK's nyhedsøkonomi. TV-Avisen, Radioavisen, Ritzaus Bureau og TV 2/Nyhederne opleves af befolkningen som de mest troværdige<sup>9</sup>. Samtidig medfører globaliseringen flere muligheder for danske borgere for at tilgå internationale nyheder.

Forsøg med landsdækkende nyhedsformidling på privatejede kanaler (TV3) blev opgivet for flere år siden af økonomiske grunde. Hos DR og TV 2 DANMARK er produktion og formidling af nyheder og aktualiteter væsentlige udgiftsposter. De samlede udgifter for nyhedsindsamling og produktion på DR, TV 2, Radio 24syv og de regionale TV 2-virksomheder anslås til ca. 1,4 mia. kr. Licensfinansieringen udgør omkring to tredjedele. Det er således svært at forestille sig en fremtid med to rent markedsfinansierede, konkurrerende nationale tv-nyhedsproducenter. De faste nyhedsprogrammer (Nyhederne og TV-Avisen) er i flow-tv en vigtig ”fremdriftsfaktor”, ligesom de fungerer som ”indgange” for nye seere. På TV 2 anses Nyhederne derfor som vigtige for kanalens reklameindtægter. I takt med et langsomt fald i forbruget af flow-tv-forbruget, kan der på lang sigt forudses en svækkelse af disse fordele. Det gælder også abonnementsindtægterne for TV 2

---

<sup>9</sup> Kilde: bl.a. YouGov-undersøgelsen i 2012 (<http://nyheder.tv2.dk/article.php/id-48917263%3Alisten-over-de-mest-trov>) og Analyse Danmarks undersøgelse samme år (<http://www.business.dk/media/dr-det-mest-trovaerdige-nyhedsmedie>).

News, der ligeledes kan blive svækket i takt med, at brugerne får mulighed for at tilkøbe eller fravælge enkelte kabelkanaler.

Det sidste tiår har været vidne til en stigende målgruppeorientering af alt medieindhold. En konsekvens af det mere nicheprægede mediebillede er, at medierne mister generel effekt som dagsordenssættende ”vagthund” i samfundets tjeneste, da der i det nicheprægede univers ikke i samme omfang er en fælles referenceramme.

Public service-mediernes nyhedsformidling er langt mindre målgruppedefineret, selvom der på DR-radio har fundet en formatering sted i forhold til store målgrupper på P4, P3 og P1. Public service-nyhedsformidlingen er via regulering forpligtet til at formidle bredt. Målgruppen er hele befolkningen, specielt på tv. Ved store begivenheder som folketingsvalg, folkeafstemninger, regeringskriser eller terrorangreb fungerer tv som samlingspunkt. Public service-mediernes debat-, aktualitets- og dokumentarprogrammer er ofte dagsordenssættende for en bred demokratisk debat. Hertil kommer tv’s og ikke mindst radioens funktion som en central faktor i det nationale beredskab.

En anden vigtig tendens i udviklingen af nyhedsprioriteringen er, at den lokale politiske dækning er væsentligt reduceret. Mens det for avishusene for blot få år siden var helt normalt at følge den kommunal- og regionalpolitiske beslutningsproces, deltage i kommunalbestyrelsesmøder osv., så har dette i dag en lav prioritet. Opgaven er ikke overtaget af nye netmedier, DR eller de regionale TV 2-virksomheder.

I den daglige nyhedsproduktion fra public service-medierne indgår 1) egenproducerede nyheder, 2) nyheder fra Ritzaus Bureau og andre bureauer og 3) nyheder fra andre nyhedsmedier, primært dagblade, men også fagblade mv. Der foreligger ikke aktuelle tal på forholdet mellem de tre overordnede nyhedskilder i public service-nyhedsformidlingen. Tal fra 1998 og 2008 viser, at antallet af egenproducerede nyheder var stigende i perioden, mens nyheder fra dagblade og Ritzaus var i klart overtal<sup>10</sup>. Med den generelle nyhedsudvikling, hvor der på alle nyhedsmedier, inkl. public service-medierne, lægges større og større vægt på branding og egenproduktion, er der grund til at skønne, at public service-

---

<sup>10</sup> Der henvises i øvrigt til Kulturministeriets udredning om nyheder fra marts 2013 <http://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/udredning-om-nyheder/1/1/> og undersøgelse af citatpraksis for nyheder på danske netsteder <http://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/undersogelse-af-citatpraksis-for-nyheder-paa-danske-netsteder/1/1/>.



mediernes afhængighed af andre nyhedsmedier stadig er stor, men er blevet mindre. Danske nyhedsmedier er, uanset ejerforhold, afhængige af hinanden.

#### *Kultur og kulturprogrammer*

Public service-medierne har særlige forpligtelser over for især *dansk kultur*. Det skyldes en kulturpolitisk interesse i at bevare og understøtte både *produktionen* af dansk kultur og *udbredelse* af den, så den kommer alle dele af befolkningen til gavn. Dansk kultur opfattes sædvanligvis som en vigtig del af det, der især skaber samfundsmæssig sammenhængskraft. Det gælder, uanset om man ved dansk kultur forstår en *fælles*, national kultur eller snarere ser det som summen af mange forskellige delkulturer, der kun er bundet sammen gennem sproget.

Public service-medierne understøtter dansk kultur både som en national fælleskultur og som en mangfoldighed af delkulturer. Historisk har public service-medierne både fungeret som formidlere af *andre* kulturformer (teater, billedkunst, musik etc.) og som selvstændige kulturinstitutioner med kulturskabende virksomhed. Dette gælder navnlig DR, som få år efter sin oprettelse etablerede sit eget symfoniorkester og i dag har en række ensembler og eget koncerthus. Danske medieinstitutioner, der producerer og udsender dansksproget indhold, er dermed i sig selv en vigtig del af dansk kultur. Samtidig vil en sådan programvirksomhed ofte fungere som indirekte støtte til andre dele af den danske kultursektor. Det er tilfældet, når programmer udbreder kendskabet til eksempelvis nye bogudgivelser, eller når DR sender danskproduceret musik i radioen. Især har spørgsmålet om mængden af dansk musik på DR's kanaler spillet en vigtig mediepolitisk rolle. Her var der et forhold, der kunne reguleres, og hvor DR adskiller sig fra de kommercielle stationer, som domineres af udenlandsk musik. Derfor er DR i de senere år gennem public service-kontrakterne blevet pålagt at udvide andelen af dansk musik: I kontrakten fra 2013-14 var kravet, at 30 % af musikken på musikbårne kanaler skulle være dansk, mens dette i den gældende kontrakt for 2015-2018 er forhøjet til hele 43 %.

Public service-medierne varetager den kulturelle opgave på to forskellige måder. For det første understøtter public service-medierne kultur, som befolkningen efterspørger, men som markedet ikke tilvejebringer, fordi produktionsomkostningerne er høje. Det er typisk tilfældet, når det drejer sig om film og tv-programmer, hvor det danske marked på grund af høje produktionspriser er for lille til at finansiere et bredt, alsidigt og kvalitetspræget udbud. For det andet understøtter public service-medierne kultur, som kun efterspørges i begrænset omfang, men som af kulturpolitiske grunde anses for at være vigtig. Det kulturpolitiske mål er her aktivt at *stimulere et forbrug*, der er større, end den umiddelbare efterspørgsel skaber grundlag for. Hvis det

kulturpolitiske mål skal nås, forudsætter det imidlertid, at kulturstoffet bliver anvendt af brugerne. Når det gælder de mere specialiserede kulturprogrammer om litteratur, billedkunst og teater mv., som typisk kun interesserer en ret lille del af befolkningen, opstår der et programpolitisk dilemma. På DR findes disse programmer nemlig hovedsagelig på nichekanalen DR K, som har en seerandel på godt 2 %. DR1 har derimod en seerandel på hele 22 %, hvorfor det umiddelbart synes mere oplagt at placere kulturstoffet der, hvis det kulturpolitiske mål skal nås. Placeres hovedparten af en public service-virksomheds kulturstof på en hovedkanal, der som DR1 har til formål at samle befolkningen, vil det imidlertid erfaringsmæssigt medføre et massivt frafald af seere på den pågældende kanal, således at kanalens generelle mulighed for at samle befolkningen derved begrænses.

I det første tilfælde afhjælpes markedsfejl gennem mediepolitikken, mens der i det sidste tilfælde er der tale om en traditionel kulturpolitik, hvor kulturpolitiske vurderinger – uafhængigt af markedet – søger at fremme forskellige kulturprodukter. De to former for kulturstøtte har det til fælles, at de primært vedrører dansk/dansksproget kultur, der kun i beskedent omfang ville eksistere eller nå en tilsvarende omfattende udbredelse, hvis ikke det blev aktivt støttet.

Selv om danske kulturprodukter i dag kan produceres med meget små midler og kan distribueres næsten omkostningsfrit (f.eks. på YouTube), skaber det sjældent grundlag for en kommercielt levedygtig *professionel* kulturproduktion, som er forudsætningen for, at dansk kultur er konkurrencedygtig i forhold til udenlandske kulturprodukter. Public service-medierne kan bidrage til, at dansk kultur kan opnå den nødvendige kvalitet også på områder, hvor udbuddet af udenlandsk medieindhold er ganske omfattende.

#### *Børneprogrammer*

Public service-medierne har også som kerneopgave at betjene børn med public service-indhold og dermed udgøre en dannende faktor i børnenes liv og opvækst som danske borgere.

Blandt de danske public service-medier gælder dette særligt for DR. I DR's nuværende public service-kontrakt for 2015-2018 indgår krav om, at DR fortsat skal have fokus på sin indsats over for børn ved at udvikle og stille relevant public service-indhold til børn til rådighed i form af programmer, tjenester mv., idet DR skal lægge vægt på dansksproget indhold. DR skal desuden tilbyde nyhedsformidling for børn samt understøtte og formidle forløbet omkring de danske skolevalg. TV 2 DANMARK har langt færre forpligtelser på området, idet TV 2 DANMARK på hovedkanalen TV 2 alene skal tilbyde programmer af høj

kvalitet til børn. Programmer til børn indgår desuden som et af støtteformålene i Public Service Puljen, der yder støtte til udvikling og produktion af dansk tv-drama og tv-dokumentar samt programmer til børn og unge inden for alle genrer.

Et af budskaberne på Public service-udvalgets temamøde om børn og teenagers mediebrug den 1. marts 2016 var imidlertid, at public service-medierne ikke er de medier, børn går til først, og for nogle børns vedkommende indgår public service-medier slet ikke i deres repertoire. For de digitalt indfødte børn er public service ikke public service-institutionerne som sådan, men derimod det indhold, der er lavet til børn med en særlig indholdsmæssig intention, uanset hvor børnene befinder sig. Med andre ord – for børn bor public service i indholdet. Samtidig går børn efter et stort udbud af indhold. Dette er en udfordring på det danske børnemarked, hvor DR som den væsentligste public service-udbyder ikke tilnærmelsesvis har et udbud, der størrelsesmæssigt kan hamle op med udenlandske tjenester som YouTube, Instagram og Snapchat. Udfordringen er nærmere omtalt i afsnit 9.2.

# 5.

## PUBLIC SERVICE-UDVALGETS DEFINITION AF PUBLIC SERVICE

Public service-udvalgets arbejde med at opstille scenarier for public service i den nye medievirkelighed går ud på at belyse effekterne af alternative måder at indrette public service-systemet på. For at foretage en sådan vurdering er det nødvendigt nærmere at fastlægge, hvad public service er, og at afgrænse det bl.a. i forhold til andre dele af mediemarkedet.

En sådan afgrænsning og karakteristik af public service-medier er vanskelig at foretage. De mange forskellige definitioner af public service danner udgangspunkt for og legitimerer en tilsvarende variation med hensyn til synspunkter og holdninger til, hvad der er ”rigtig public service”, og hvad public service-medierne bør og ikke bør gøre.

Der kan – med en vis forenkling – peges på to typiske måder at afgrænse og karakterisere public service på:

1. En *historisk* beskrivelse af public service-begrebets udvikling og den praksis, det i skiftende perioder har været knyttet til.
2. En *legalistisk* afgrænsning, hvor den til enhver tid gældende lovgivnings opstilling af de opgaver, som public service-institutionerne skal varetage (eksempelvis radio- og fjernsynslovens § 10), lægges til grund for en vurdering af, om en given aktivitet eller medievirksomhed er public service eller ej.

Udvalget finder, at den historiske metode i bedste fald kan forklare, hvad der hidtil er sket, og måske også kan lægges til grund for en trendorienteret fremskrivning, men er mindre anvendelig, når det drejer sig om at belyse mulige brud med traditioner, hidtidig sædvane og værdiforestillinger. For den legalistiske metodes vedkommende gælder, at den beskriver gældende ret, med hensyn til hvilke institutioner og evt. kommercielle virksomheder, Folketing og regering

opfatter som public service-medier, og hvilke krav der stilles til disses udbud af programindhold og tjenester. Denne afgrænsning er imidlertid mindre egnet ved overvejelser om den fremtidige afgrænsning af public service-systemet.

Den gældende ordlyd af radio- og fjernsynslovens § 10 er følgende:

*Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.*

Den sidst foretagne væsentlige ændring af radio- og fjernsynslovens § 10 skete ved en ændring af loven i 2000 som følge af medieaftalen for 2001-2004. Ved denne ændring blev onlinevirksomhed ("internet el.lign.") gjort til en del af public service-virksomheden på linje med tv og radio.

## 5.1. Forudsætninger for Public service-udvalgets definition af public service

Traditionelt nyder public service-medierne på den ene side bestemte privilegier (retten til selvstændighed og til licensopkrævning, historisk set også monopolets eneret til distribution af programmer), som bliver legitimeret af, at de på den anden side pålægges bestemte forpligtelser (krav om alsidighed, kvalitet, saglighed og objektivitet)<sup>11</sup>.

I forbindelse med Public service-udvalgets opstilling af en public service-definition har udvalget taget afsæt i, at public service i udgangspunktet fordrer, at der mellem samfund og medium eksisterer en relation, der er baseret på bestemte

<sup>11</sup> Rapport til Statsministeriets medieudvalg "Public service i dansk fjernsyn – begreber, status og scenarier" af Henrik Søndergaard, juni 1995, side 16.

intentioner om at etablere et forhold, der gør et medie samfundstjenligt<sup>12</sup>.  
I udvalgets kommissorium indgår bl.a. følgende:

*"De danske public service-medier har en helt særlig rolle i forhold til at bidrage til den demokratiske debat i det danske samfund og er i modsætning til andre medier underlagt lovkraft om saglighed og upartiskhed..."*

*I den nye individualiserede og fragmenterede medievirkelighed er seningen og lytningen spredt på flere kanaler og flere og flere vælger selv on-demand, hvilken type programmer, de vil se og høre. Der er derfor behov for at tage stilling til, hvorledes public service medierne kan eller skal hjælpe til med at tilgængeliggøre og fremme seningen og lytningen af kvalitetsindhold ikke bare i radio og tv, men på de medieplatforme den danske befolkning gør brug af og understøtte en demokratisk debat med udgangspunkt i danske værdier."*

Når der anlægges en samfundsmæssig funktionel tilgang til public service-begrebet, er der især to forhold, som traditionelt har været anset for at have betydning for public service som centrale instrumenter for det politiske demokrati og den kulturelle udvikling:

- Public service-mediernes samfundsmæssige placering som uafhængige institutioner, som hverken er underlagt markedet eller regeringsmagten, idet uafhængighed udgør en vigtig forudsætning for etablering af en offentlig sfære, hvor samfundets dialog med og om sig selv kan finde sted.
- Public service-mediernes opbygning, så deres publikum omfatter hele befolkningen, så den mediebarne offentlighed dermed principielt omfatter alle (i modsætning til, hvad der er tilfældet med andre medietyper)<sup>13</sup>.

Udvalget finder, at disse to funktionelle forhold stadigvæk er gangbare. Midlerne er imidlertid blevet anderledes, og rummet for public services intervention i mediemarkedet er blevet anderledes med globaliseringen og digitaliseringen.

<sup>12</sup> Rapport til Statsministeriets medieudvalg "Public service i dansk fjernsyn – begreber, status og scenarier" af Henrik Søndergaard, juni 1995, side 17.

<sup>13</sup> Rapport til Statsministeriets medieudvalg "Public service i dansk fjernsyn – begreber, status og scenarier" af Henrik Søndergaard, juni 1995, side 24.

## 5.2. Public service-udvalgets definition af public service

Public service-udvalget har på denne baggrund til brug for udvalgets arbejde med opstilling af scenarier for public service i den nye medievirkelighed fastlagt følgende definition af public service:

*”Medievirksomhed, som med offentlig regulering af indhold, distribution og finansiering, giver alle borgere fri og lige adgang til et mangfoldigt og alsidigt indhold, der upartisk understøtter borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden samt uafhængigt af kommercielle og politiske særinteresser styrker dansk kultur, sprog og sammenhængskraft.”*

Udvalgets public service-definition indebærer, at *privatejede publicistiske medier* ikke kan betragtes som public service-medier, selvom de har mange af de samme samfundstjenlige funktioner som public service-medierne. Årsagen er, at de privatejede publicister ikke af lovgiver er pålagt at løse bestemte mediemæssige opgaver og heller ikke er underlagt offentlig regulering af finansiering eller distribution. I den offentlige debat er lighederne mellem publicistiske medier, der bidrager til den samfundsmæssige oplysning, og public service-medierne ofte blevet fremhævet, og dagbladenes virksomhed er under tiden blevet beskrevet som ”public service for private penge”. Udvalget har med sin definition af public service-medier ikke villet forklejne de privatejede publicistiske mediers samfundsmæssige betydning, men har til gengæld fundet det formålstjenligt at fastholde en skelnen mellem ”publicisme” og ”public service”, således at kun medier, som gennem offentlig regulering er blevet pålagt publicistiske opgaver, kan betragtes som public service-medier.

Udvalget har lagt vægt på at opstille en relativ kort definition af public service – i modsætning til definitionen i radio- og fjernsynslovens § 10 – bl.a. af hensyn til definitionens daglige brug og forståelsen af den. Hvis der ud over den relativt korte definition i en politisk-administrativ sammenhæng skønnes at være behov for en supplerende regulering af public service-indhold, bør det efter udvalgets opfattelse ske i public service-kontrakter eller anden regulering.

Udvalget vil herudover gerne uddybe nogle af nøglebegreberne i definitionen.

Med formuleringen ”*giver alle borgere fri og lige adgang...*” tilkendegives som et centralt element, at public service-indhold som et offentligt gode skal være

tilgængeligt for alle borgere. Det betyder, at der skal være nogle indgange til public service-indholdet uden for betalingsmure, i ”vinduer”, tidsforskydning eller på anden vis, hvor borgerne frit og uden yderligere betaling end licensen kan tilgå indholdet.

*”Mangfoldigt og alsidigt indhold”* tilkendegiver for det første, at det er indholdet, der er i fokus. Public service-definitionen er med andre ord ikke knyttet til konkrete public service-institutioner. Dernæst fastlægges, at indholdet skal være mangfoldigt og alsidigt. Der skal altså være tale om et varieret indhold, der henvender sig til hele befolkningen. Der skal bringes indhold fra forskellige områder som eksempelvis nyhedsformidling, oplysning, underholdning og kunst og kultur, jf. også, at det i definitionen indgår, at indholdet skal understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden samt styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraften i Danmark.

Med formuleringen *”upartisk understøtter borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden”* tilkendegives, at et helt centralt formål med indholdet er, at det skal understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre i en globaliseret verden. Der skal således leveres upartisk samfundsinformation mv., der kan stimulere til deltagelse i den offentlige debat og den demokratiske proces. Med upartiskhed menes for det første, at public service-medierne ikke – som det f.eks. er tilfældet i avisernes lederspalter – kan give udtryk for en særlig holdning til væsentlige samfundsspørgsmål. For det andet skal de, specielt i nyheds- og aktualitetsformidling, sørge for, at divergerende synspunkter i et rimeligt balanceforhold kommer til orde. Tilsvarende skal der leveres indhold, der kan styrke danskernes viden om og forståelse for internationale forhold.

Når der desuden står, at indholdet skal *”styrke dansk kultur og sprog”*, understreges den kulturelle funktion med igangsætning og formidling af dansk kunst og kultur samt bevaring og udvikling af det danske sprog i en digital medieverden, hvor borgerne fra en bred kreds af internationale udbydere i stort omfang tilgår udenlandsk indhold.





# 6.

## RAMMEBETINGELSER

Udvalget er i sit kommissorium blevet bedt om at overveje, hvilke rammebetingelser der bør være for den fremtidige public service-virksomhed. Udvalget er samtidig blevet bedt om at opstille scenarier for public service i den nye medievirkelighed.

I den sammenhæng har udvalget i sit arbejde valgt at definere ”rammebetingelser” som de forhold og vilkår for danske public service medier, der gennem lovgivning og anden regulering kan bestemmes af Folketing og regering. Rammebetingelserne kan med andre ord forstås som de ”håndtag”, danske myndigheder kan dreje på for at udforme og regulere de danske public service-medier.

Udvalget har valgt at opstille fem scenarier, som hver især er karakteriseret ved en særlig variant af en enkelt eller kombination af et par rammebetingelser. Beskrivelsen af scenarierne indgår i det efterfølgende kapitel 7.

Udvalget har valgt at gruppere de politisk regulerbare rammebetingelser for dansk public service i fem hovedkategorier:

1. Indhold
2. Produktion
3. Distribution
4. Finansiering
5. Organisering

I de følgende afsnit vil disse fem hovedkategorier af rammebetingelser blive gennemgået nærmere. Først ved en beskrivelse af deres substans, dvs. hvilke forhold, funktioner eller opgaver der er tale om. Dernæst belyses for hver rammebetingelse mulighederne for at vælge alternative løsninger, der kan lægges til grund for scenarierne. Et alternativ, som indgår i flere scenarier, er, hvorvidt de pågældende funktioner og opgaver mv. løses af markedet, dvs. af kommercielle medievirksomheder, eller af public service-institutionerne.

## 6.1. Indhold

Spørgsmålet om, hvilket programindhold public service-institutionerne skal udsende henholdsvis afholde sig fra at sende, har altid været omstridt. Især efter public service-monopolets ophævelse i 1980'erne og de senere års voldsomme vækst i indholdsudbud fra kommercielle danske og internationale udbydere. Hidtil har vi i Danmark – ligesom i de fleste andre vesteuropæiske lande – fulgt den praksis, at public service-medier har pligt til at levere et bredt tilbud inden for alle programtyper og genrer, ”... omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning”, som det er fastlagt i radio- og fjernsynslovens § 10.

Public service-mediernes udbud af programindhold og tjenester skal adskille sig fra det, der tilbydes fra kommercielle medier. Ellers ville der slet ikke være grund til at etablere og opretholde særligt offentligt regulerede og finansierede medievirksomheder. Public service-medierne skal med andre ord supplere det kommercielle udbud, så borgerne tilskyndes til at bruge indhold, de ikke umiddelbart selv ville vælge eller kunne vælge, hvis det foregik under rene markedsvilkår. Men at udmønte dette generelle udsagn i en nærmere kvalitativ præcisering af, hvori forskellen skal bestå, og hvor afgrænsningen skal lægges, er straks vanskeligere.

Vanskeligheden med en klar afgrænsning skyldes, at vi mangler konsistente og alment anerkendte begreber og nogenlunde klart adskillelige kategorier. Derfor kommer vi let til at bygge vores opfattelse og holdninger på synspunkter, der i vid udstrækning er udtryk for individuelle præferencer om, hvad vi selv interesserer os for og gerne vil se og høre – og måske især om, hvad vi mener, alle de andre, dvs. licensbetalerne, burde tilbydes og i bedste fald også interessere sig for. Da der imidlertid i udvalgets opstilling af scenarier for fremtidens public service-medier indgår flere varianter, hvor kravene til public service-indhold præciseres i indskrænkende retning, har udvalget set nærmere på mulighederne for at anvende forskellige kriterier, der her omtales kort.

### a) En særlig kvalitativ standard

Kravet til public service-indhold som en særlig kvalitativ standard bliver ofte – f.eks. i radio- og fjernsynslovens § 10 – anvendt som et vigtigt kriterium. Det er imidlertid en sammensat størrelse, der ikke er let at anvende i praksis.

Enklest er det formentlig at håndtere et programs ”production value” (på dansk ofte kaldet ”afsenderkvalitet”). Det er et professionelt fagudtryk, som beskriver et programs kvalitative standard med hensyn til f.eks. programmets originalitet, den bagvedliggende research, teknisk kvalitet, de medvirkendes kompetence osv. Selvom det ikke er objektivt målbart, vil professionelle branchefolk normalt være relativt enige i deres vurdering. Anderledes

forholder det sig med vurderingen af et programs kvalitet blandt lyttere og seere ("modtagerkvalitet"). Her er den oplevede kvalitet ofte helt uafhængig af afsenderkvaliteten. Det skyldes, at kvalitetsoplevelsen blandt lyttere og seere uløseligt hænger sammen med deres individuelle interesser, personlige præferencer og smag. Man må derfor konstatere, at selvom "kvalitet" er et vigtigt element i den redaktionelle vurdering af indholdet, er det meget vanskeligt at konkretisere, så det kan bruges som et reguleringsmæssigt kriterium for, hvad der er public service-indhold.

b) De behandlede emner

Et andet element, der ofte indgår i vurderingen af, om et program anses for at være "et rigtigt public service-program", er programmets emne. Handler programmet om noget samfundsmæssigt eller kulturelt vigtigt, eller er det blot "tomme kalorier"? Et dybdeborende, kritisk dokumentarprogram og et nyhedsindslag, som belyser et vigtigt samfundsanliggende, en transmission fra et politisk partis landsmøde og et interview med en forfatter om hendes nye bog anses af mange for at rumme klar "public service-værdi". Anderledes forholder det sig med udsendelser, hvor der quizzes eller dystes i sang, dans og kagebagning. Den slags programmer vil sjældent blive taget med på listen over vigtigt public service-indhold.

Spørger man imidlertid borgerne – eller snarere undersøger, hvad de faktisk lytter til og ser på – er billedet et andet. Så også her gælder det, at et programs eller en genres emne ikke kan stå alene som et generelt afgrænsningskriterium.

c) Dansk / udenlandsk

Som et tredje kriterium tillægges programindholdets nationale oprindelse med god grund stor vægt. På den ene side er der ingen tvivl om, at det har væsentlig betydning, fordi kendskab til "dansk folkestyre" og "dansk kultur og sprog" er afgørende elementer i dansk public service. Men det er udsyn og kendskab til "en globaliseret verden" også. Det er nok også de færreste, der vil mene, at programindhold fra de andre nordiske lande ikke hører til i kategorien af "rigtige public service-programmer". Det samme gælder smalle, udenlandske spillefilm, som kun meget sjældent vises i danske biografier uden for hovedstadsområdet, og fremragende udenlandske dokumentarprogrammer etc. National oprindelse er et væsentligt element i public service-indholdet, men det kan ikke bruges som et generelt gældende kriterium.

Sammenfattende kan man om de tre ovenstående afgrænsningskriterier sige, at de alle hver for sig med god grund ofte indgår i beskrivelsen af forskellen mellem det indhold, som henholdsvis public service-institutioner og kommercielle

medievirksomheder udbyder. I sammenhæng med en fastlæggelse af rammebetingelser for public service er problemet imidlertid, at de ikke kan formuleres som generelt gældende kriterier. Udvalget har derfor set på en fjerde mulighed, som umiddelbart synes mere operationel:

d) Indhold som markedets kommercielle medievirksomheder næppe vil levere (uden offentlig finansiering).

Denne form for afgrænsning af public service-indhold er især vigtig ved fastlæggelse af indholdsmæssige rammebetingelser, hvor større eller mindre dele af det nuværende public service-udbud varetages af kommercielle medievirksomheder.

Kriteriet ”Indhold som markedets kommercielle medievirksomheder næppe vil levere” er imidlertid heller ikke uproblematisk, bl.a. fordi det er under hastig forandring som resultat af digitaliseringen og internationaliseringen. For at komplicere afgrænsningen yderligere, er der forskel på tv-, radio- og tekstindhold.

Hvis man eksempelvis kigger på tv-programmer, er det en kompleks kombination af programmets indtægtpotentiale (seertal og målgruppe) og dets omkostninger (minut-pris), der er afgørende for, om det er attraktivt for kommercielle tv-udbydere. Mens omkostningssiden er uafhængig af markedets størrelse, hænger indtjeningspotentialet naturligvis nøje sammen med kundeunderlaget. På et lille marked som Danmark er kombinationen særligt udfordrende, fordi nationale programmer koster det samme at producere som i store lande, mens seertallene selv til populære programmer er små i absolutte tal. Kategoriseringen må endvidere også kunne tage højde for, hvad de kommercielle medievirksomheder ville levere, hvis de var alene på markedet.

Selvom kriterie d) således også er behæftet med en betydelig usikkerhed, har det dog i forhold til kriterierne a)-c) den fordel, at det i en vis udstrækning kan bygge på eksisterende data og viden om, hvilket indhold henholdsvis public service-institutioner og kommercielle medievirksomheder typisk udbyder i dag. Udvalgets nærmere overvejelser er beskrevet i bilag 6.

Udvalget vurderer på denne baggrund, at markedet uden offentligt tilskud næppe vil levere eller kun i begrænset omfang vil levere dansk indhold med:

- høje produktionsomkostninger og mindre målgrupper: børneprogrammer og researchtunge eller kunstneriske dokumentarprogrammer
- meget høje produktionsomkostninger: dramatik med høj ”production value”
- mindre og kommercielt ikke-attraktiv målgruppe ( typisk 40+): taleradio, kultur-, historie- tro- og videnskabsprogrammer
- høje omkostninger pga. stor volumen: daglige journalistiske aktualitetsprogrammer.

## 6.2. Produktion

Produktion af indhold omfatter hele processen, fra en idé til et program eller en tjeneste opstår, over forskellige forberedende faser med nærmere konceptbeskrivelse, research og rettighedsklarering til selve optagelsen (eller programmering) og efterbehandling (postproduktion). Når produktionen ses som en rammebetingelse, drejer det sig om, hvilke institutioner eller virksomheder der tager sig af dette arbejde. Her kan valget lidt forenklet sagt stå mellem:

- *egenproduktion* af public service-institutioner
- *ekstern produktion*, som efter bestilling fra public service-institutioner produceres af uafhængige produktions-selskaber (koproduktion/enterprise)
- *indkøb* af færdigt indhold, enten fra danske eller udenlandske producenter.

Flere til dels modstridende hensyn kan tale for forskellige kombinationer mellem disse tre muligheder. Udlægning af dele af produktionen til eksterne producenter kan f.eks. medvirke til at opnå en fleksibel kapacitetsudnyttelse og til at hente inspiration og fornyelse i et uafhængigt, kreativt eksternt produktionsmiljø, der også gennem konkurrence på pris og kvalitet kan anvendes til at optimere egenproduktionen. For public service-institutionerne har det imidlertid også betydning, at de har en kontinuerlig produktionsvolumen af en vis størrelse, der kan sikre produktionsøkonomisk rentabilitet og opretholdelse af de nødvendige produktionsmæssige og faglige kompetencer. Dertil kommer, at ophavsretten til det licensfinansierede programindhold ved en spredning af produktionen på et større antal mindre produktionsselskaber – afhængigt af kontrakternes udformning – kan fordyre og/eller vanskeliggøre senere videreudnyttelse af public service-indholdet.

For både DR og de regionale TV 2-virksomheder er der allerede i dag – med henblik på at sikre opretholdelse af et uafhængigt dansk medieproduktionsmiljø –

opstillet særlige krav om køb af en vis andel af programproduktionen hos eksterne producenter. Også EU har på tv-området fastlagt en kvote, gældende for samtlige tv-virksomheder, for hvor stor en del af programbudgettet der inden for visse programkategorier skal produceres af eksterne producenter.

Udvalget har som *mulige alternative rammebetingelser for produktion af indhold* valgt, at produktionen kan foregå:

- udelukkende i markedet, dvs. ved kommercielle producenter
- ved en kombination af ”in-house-produktion” i public service-institutionerne og udlægning til, samt indkøb fra, eksterne kommercielle producenter, hvor den indbyrdes fordeling kan justeres.

### 6.3. Distribution

For alle medievirksomheder er det en helt afgørende opgave at sørge for, at det producerede indhold gøres tilgængeligt for brugerne. Det indebærer for det første, at indholdet rent teknisk skal sendes ud til brugerne, eller – som det i stigende omfang nu sker – at brugerne via de digitale platforme kan hente indholdet. For det andet er det i den nye medievirkelighed blevet stadig vigtigere, at public service-institutionerne aktivt hjælper borgerne med at finde frem til public service-indholdet. For det tredje udgør en række ret komplekse, juridiske regelsæt og bestemmelser, som relaterer sig til produktion og distributionen af programindhold, en væsentlig del af rammebetingelserne.

I det følgende skal der som baggrund for scenariernes belysning af alternative rammebetingelser for distribution af indhold gives en belysning af disse tre områder.

### 6.3.1. Teknisk distribution

Den statslige regulering af radio- og tv-stationernes adgang til frekvenser i det jordbaserede sendenet spillede i mange år for alle radio- og tv-virksomheder en helt afgørende rolle som en rammebetingelse som følge af begrænset frekvensmæssig plads.

I takt med fremkomsten af nye distributionsteknologier har den statslige regulering af antallet af public service-institutionernes radio- og tv-kanaler imidlertid stort set mistet sin relevans. Radiolytningen finder i dag primært sted via FM og DAB og i mindre grad via internet og kabel. Det er først med den aktuelle udbygning af DAB-sendenettet, at der kan blive tilstrækkeligt med frekvensmæssig plads på radioområdet. Kanalplads for tv er med kabel-, satellit- og internetspredning – og efter digitaliseringen af det jordbaserede sendenet (DTT) – ikke længere en mangelvare. Mens kapaciteten på FM fortsat er en knap ressource og derfor må reguleres, er der for tv således i dag så stor en frekvenskapacitet, at der ikke længere er nogen begrundelse for en statslig regulering af antal og/eller karakteren af public service-institutionernes tv-kanaler.

### 6.3.2. Kuratering

Mens selve den tekniske distribution af public service-institutionernes indhold således har fået mindre relevans som rammebetingelse, har et andet og mere kompliceret forhold fået stigende betydning. I takt med det voksende on demand-forbrug, den store vækst i udbuddet af indhold og i antallet af udbydere samt kompleksiteten i den samlede mængde af tekniske platforme og adgangsveje er det blevet stadig vigtigere, at brugerne hjælpes med at finde – eller guides frem til – det indhold, de ønsker.

Kurateringsopgaven er helt central for alle medievirksomheder. Den drejer sig om at skabe en oplevelsesmæssig sammenhæng mellem en institutions formål, dens aktiviteter og brugernes anvendelse af institutionens ydelser. Det har i mange år – ud over selve programindholdet – især været knyttet til fordeling af programformater på kanaler og den såkaldte skedulering af kanalerne, dvs. rækkefølgen, programmerne udsendes i. I den nye medievirkelighed med mange (niche-)kanaler og et voksende on demand-forbrug er kurateringen blevet en større udfordring. Det sker fortsat ved en traditionel skedulering af kanaler og redigering af websiders indhold og opsætning. Men det er i det fremvoksende on demand-univers utilstrækkeligt. Derfor har *kommercielle onlinevirksomheders* – særligt de internationale virksomheders – indsamling og anvendelse af data om brugerens adfærd og præferencer fået stigende betydning. Det sker automatisk – dvs. uden brugernes aktive medvirken – gennem bl.a. cookies og anvendelse af algoritmebaserede, anbefalings- og filtersystemer til en prioritering og tilrettelæggelse af onlinetjenesters indhold og brugergrænseflade i



overensstemmelse med de individuelle brugerprofiler. For at optimere kundetilfredsheden og -loyaliteten foretages der med andre ord en selvforstærkende fokusering på det umiddelbart tilgængelige indhold, specielt det indhold, som de individuelle brugere i særlig grad synes om.

For *public service-institutioner* er der naturligvis et tilsvarende behov for at guide og vejlede brugerne. Men for dem drejer det sig om at sikre, at brugerne også præsenteres for indhold, der ligger uden for deres umiddelbare præferencer – eller med andre ord ”det de ikke vidste, de ville have”. I takt med at det kanalstyrede flowforbrug gradvist suppleres og efterhånden erstattes af online brug, må public service-institutionerne udvikle alternative metoder – også brug af algoritmebaserede anbefalingssystemer – som i overensstemmelse med deres særlige folkeoplysende og kulturpolitiske opgave guider brugerne til et bredere indhold, som de – for at bruge et klassisk udtryk – ikke på forhånd vidste, at de interesserede sig for.

Denne kurateringsopgave er imidlertid af en karakter, som næppe kan styres direkte gennem offentlig regulering af rammebetingelserne for public service-virksomheden. Snarere er der tale om, at public service-institutionernes muligheder for at kuratere deres indhold i overensstemmelse med deres særlige formål indirekte kan fremmes eller begrænses gennem de vilkår, der fastlægges ved andre af de fem overordnede rammebetingelser, her først og fremmest indhold og organisering.

### 6.3.3. Ophavsretlige og andre regulerende bestemmelser

Medieområdet er kendetegnet ved et omfattende og ret kompliceret sæt af bestemmelser og regelsæt, som aktiveres ved produktion og distributionen af programindholdet. Her tænkes på ophavsretlige bestemmelser, konkurrence-regulering og regler om statsstøtte samt presseansvar. Der er således tale om bestemmelser fastsat i dansk lovgivning, i EU-systemet, gennem internationale konventioner og ved aftaler mellem medievirksomhederne og forskellige eksterne aktører, som f.eks. rettighedshavernes organisationer. På hele dette område sættes der en række begrænsninger for medievirksomhedernes, herunder public service-institutionernes, muligheder for frit at tilrettelægge deres indholdsdistribution. I betragtning af, at en væsentlig del af disse områder ligger uden for direkte dansk regulering, har udvalget valgt at lade dem ude af betragtning i scenariernes alternative rammebetingelser.

.....

Udvalget har valgt, at *alternative rammebetingelser for distribution* i scenarierne først og fremmest vil blive belyst i sammenhæng med, hvordan kurateringen af public service-indhold vil blive varetaget i scenarier, hvor opgaven varetages af henholdsvis:

- markedet, dvs. af kommercielle virksomheder, eller
- public service-institutionerne (herunder ved alternative organisatoriske løsninger).

## 6.4. Finansiering

Selvom udvalgets kommissorium ikke direkte omtaler finansieringen som en af de rammebetingelser, der skal overvejes nærmere, har udvalget valgt at lade alternative finansieringsformer indgå som en af de fem grundlæggende rammebetingelser i scenariearbejdet. Det skyldes for det første, at finansierings størrelse, tilvejebringelse og fordeling er en helt afgørende rammebetingelse for den samlede public service-aktivitet. For det andet udgør finansieringen af de danske public service-medier en så stor del af den samlede omsætning i den danske mediebranche, at dens størrelse og karakter også har stor betydning, for det samlede danske mediemarked. Dertil kommer for det tredje, at alternative finansieringsformer, herunder afskaffelsen af public service-medier i scenarie 1, formentlig også vil have en omkostningsmæssig indvirkning på husholdningernes forbrugsvalg med hensyn til, hvordan de vil prioritere inden for stadigt voksende udgifter til medieforbrug.

Finansieringen af public service-medierne i Danmark har i det store og hele fulgt samme mønster som i de øvrige nordvestlige lande i Europa, idet vi dog her i landet på visse punkter har valgt usædvanlige kombinationer og finansieringskilder. Mens der fra politisk side i Danmark indtil for relativt få år siden alene var fokus på licens- og reklamefinansiering, som begge er en kollektiv finansiering, der er uafhængig af befolkningens forbrug af public service-medierne, er billedet nu mere sammensat med en voksende opmærksomhed på forbrugsafhængig finansiering.

Helt frem til oprettelsen af TV 2 i 1988 var licens den eneste kilde til finansiering af public service (DR). Licensfinansiering udgør stadig den væsentligste del af den samlede public service-finansiering, idet TV 2-hovedkanalen dog finansieres af en blanding af reklamer og abonnement. Det er en anstødssten for nogle, at der med medielicensen er tale om en afgift, som opkræves, uanset om en husstand anvender public service-medier eller ej, og at det opkrævede beløb er uafhængigt af husstandens indkomstniveau (dog med en mulighed for 50 %'s reduktion for

visse pensionister). Ikke desto mindre er der fortsat opbakning til licensen, og mere end halvdelen af befolkningen (52 %) støtter fortsat licensen, mens alternative finansieringsmetoder (reklame, abonnement, skattefinansiering og pay-per-view) foretrækkes af betydeligt færre (14-18 %) <sup>14</sup>.

TV 2 DANMARK modtog licens til medfinansiering af virksomheden frem til 2004, hvor den delvise licensfinansiering af TV 2 DANMARK ophørte, bl.a. i lyset af planerne om privatisering af virksomheden. TV 2 DANMARK's samlede virksomhed er siden blevet finansieret af hhv. reklamer og abonnementsindtægter, idet sidstnævnte har udgjort en stadig stigende andel af indtægtsgrundlaget. TV 2 DANMARK's public service-virksomhed på hovedkanalen TV 2 har frem til 1. januar 2012 dog udelukkende kunnet finansieres af reklameindtægter. I 2012 fik TV 2 DANMARK mulighed for at udvide sin abonnementsbetaling til også at dække public service-kanalen TV 2. Hermed står abonnementsbetalingen i dag for ca. halvdelen af TV 2 DANMARK's samlede omsætning, mens reklamer står for den anden halvdel. Det er – set i et internationalt perspektiv – en usædvanlig finansieringsform for public service-medier, idet den generelt anses for at bryde med det alment gældende princip om lige og fri adgang til at bruge public service-medier. For TV 2 DANMARK var det imidlertid nødvendigt på grund af reklamemarkedets vigende tendens, jf. den omstrukturingsplan for selskabet, som blev godkendt af EU-Kommissionen i 2011.

Der har i en årrække fra forskellig side været utilfredshed med licenssystemets fordelingspolitiske konsekvenser og bekymring for dets robusthed i et fremtidigt perspektiv med et mere individualiseret forbrug og nye distributionsplatforme. Derfor er en overgang til finansiering via skatten (over den almindelige indkomstskat eller evt. ved en særlig medieskat) blevet overvejet og nærmere vurderet i de udredninger, som er blevet gennemført om finansiering af public service siden år 2000, senest i 2014 <sup>15</sup>.

En eventuel overgang til skattefinansiering vil have nogle fordelingspolitiske konsekvenser, bl.a. fordi husstande med to (eller flere) skattepligtige personer alt andet lige vil komme til at betale en relativt større andel af den samlede finansiering end i dag. Omvendt vil eksempelvis enlige med lav indkomst slippe billigere. Det skyldes, at skat betales på individniveau, mens medielicens betales på husstandsniveau. De nærmere fordelingsmæssige konsekvenser vil afhænge af,

---

<sup>14</sup> 2016-tal.

<sup>15</sup> Kulturministeriets rapport om mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering af DR og de regionale TV 2-virksomheder fra februar 2014.

hvilken model for omlægning af skattesystemet der i givet fald måtte blive valgt. Der peges i rapporten fra 2014 på forskellige modeller med hver deres virkning. Rapporten indeholder også omtale af øvrige konsekvenser af overgang til finansiering over skatten. Der peges bl.a. på det forhold, at finanslovsfinansiering vil føre til en forøgelse både af statens udgifter (hvilket kræver en forhøjelse af det statslige udgiftsloft) og statens personskatteindtægter. Sidstnævnte vil medføre en forhøjelse af det samlede danske skattetryk, hvilket skyldes, at den nuværende licensopkrævning holdes uden for beregningen af statens samlede skatteprovenu. Endelig er hensynet til public service-institutionernes økonomiske sikkerhed og politiske uafhængighed omtalt som noget, der kan tale mod en overgang til skattefinansiering.

En del af de nævnte problemer ved finansiering af public service over det almindelige skattesystem kan ifølge udredningen fra 2014 formentlig undgås ved i stedet at indføre en særlig medieskat, som opkræves sammen med indkomstskatten, men i en finanslovssammenhæng holdes adskilt fra det øvrige skatteprovenu. En sådan ordning blev indført i Finland i 2013.

Samlet kan man om de alternative finansieringsordninger sige, at finansieringen af public service-medierne i Danmark – bortset fra indførelsen af medielicensen i 2007 og afskaffelsen af licenspligt for radioer og erhvervsvirksomheder mv. samt justeringer i finansieringen af TV 2 – ikke har været underlagt væsentlige ændringer.

I lyset af, at udvalget ikke er blevet bedt om at se nærmere på finansieringsformerne, er der i arbejdet med opstilling af scenarier kun sket en belysning af de finansielle rammebetingelser inden for et ret snævert felt af muligheder.

Udvalget har som *mulige alternative rammebetingelser for finansiering* valgt, at det enten kan være:

- Afskaffelse af al offentlig finansiering og overgang til mediefinansiering i det almindelige kommercielle marked
- Opretholdelse af nuværende medielicens.

Henset til den voksende opmærksomhed på forbrugsafhængig finansiering har udvalget dog valgt kort at beskrive en model med forbrugsrelateret finansiering ved abonnement i bilag 7 til rapporten. Udvalget har – da det ikke var en del af udvalgets kommissorium – således ikke gennemført en analyse af fordele og ulemper ved forbrugsrelateret finansiering, men har alene valgt at se på en meget forenklet model, hvor DR's hovedkanal (DR1) samt radiokanalerne er fuldt

licensfinansierede, mens alle eller nogle af de øvrige tv-kanaler gøres til fuldt abonnementsfinansierede tilbud. Herved belyses nogle principper ved en forbrugsrelateret betalingsform og deres konsekvenser. Samlet set illustrerer modellen, at DR's nichekanaler ikke vil være kommercielt levedygtige, hvis der indføres en abonnementsbetalingsordning, hvorefter kanalerne fortsat vil være pålagt public service-forpligtelser, men skal drives på rent kommercielle vilkår.

## 6.5. Organisering

Helt frem til monopolbruddet i 1980'erne var public service-virksomhed i Danmark samlet i en enkelt institution (DR). Siden da er der sket en udbygning af det samlede system af public service-institutioner, så det i dag består af følgende 11 institutioner, der alle er offentligt ejede, regulerede og/eller finansierede:

- DR (selvstændig offentlig institution)
- 8 regionale TV 2-virksomheder (selvejende institutioner)
- TV 2 DANMARK A/S (statsligt aktieselskab)
- Radio24syv, ejet af Berlingske People A/S med 8-årig koncession frem til 2019.

Dertil kommer Public Service Puljen med et licensfinansieret budget på 46,8 mio. kr. årligt, som administreres af Det Danske Filminstitut. Fra puljen ydes støtte til ikkelicensfinansierede medievirksomheder til produktion af tv-drama, tv-dokumentarprogrammer og børne- og ungdomsprogrammer. Endelig bør det nævnes, at den kommercielt ejede og drevne Nova FM på grund af sin koncessionsforpligtelse til at udsende nyhedsprogrammer også i en vis forstand kan medregnes til public service-området.

Da det i de senere års mediepolitiske debat bl.a. er blevet foreslået at reducere antallet af public service-institutioner – f.eks. ved privatisering af TV 2 DANMARK A/S – at oprette yderligere licensfinansierede public service-kanaler eller udlicitere eksisterende kanaler eller oprette udvidede puljer til finansiering af public service-indhold, har udvalget anset det for nærliggende at se på organiseringen af public service som en særskilt rammebetingelse.

Udvalget har som *mulige alternative rammebetingelser for organisering* valgt:

- opretholdelse af de nuværende institutioner
- reduktion af antallet og samling af opgaven i en enkelt, eller færre institution(er)
- nedlæggelse af alle offentligt ejede institutioner og overførelse af public service-opgaven til markedets kommercielle virksomheder.

# 7.

## DE 5 SCENARIER

Udvalget er i sit kommissorium blevet bedt om at "... opstille scenarier for, hvad dansk public service kan/bør være i fremtidens samfund... ". Som et led i dette arbejde har udvalget som beskrevet i kapitel 6 valgt fem kategorier af rammebetingelser som scenariernes hovedelementer.

Generelt anvendes scenarier i mange forskellige sammenhænge, og de findes derfor i mange forskellige varianter. Derfor kan der være grund til at nævne, at udvalget i sit arbejde med opstilling af scenarier for fremtidens danske public service-virksomhed ser *scenarier* som:

*Beskrivelser af udvalgte dele af en mulig fremtid. Der er med andre ord ikke tale om forudsigelser eller prognoser, men snarere om konstruerede modeller til belysning af mulige konsekvenser af alternative handlinger.*

Af hensyn til overskuelighed og muligheden for tværgående sammenligning har udvalget besluttet at begrænse antallet af scenarier til fem grundscenarier. Hver af disse er karakteriseret ved, at en enkelt eller et par af rammebetingelserne ændres i forhold til det eksisterende public service-system. Nogle af de fem grundscenarier repræsenterer yderpunkter med hensyn til en eller flere rammebetingelser. Eksempelvis at al public service-virksomhed nedlægges, således at hele medieudbuddet varetages af markedet. Eller at al public service-virksomhed samles i DR. Andre grundscenarier er blandingsformer, som det f.eks. er tilfældet, hvor de kommercielle medievirksomheder er alene om at udføre public service-opgaverne, men gør det med offentlig støtte.

Scenarierne indeholder naturligvis langt fra alle kombinationsmuligheder af de fem rammebetingelser. F.eks. er der kun et scenarie, hvor public service-institutionernes udbud begrænses til det indhold, som kommercielle medievirksomheder skønnes ikke at kunne udbyde. Ligeledes er der kun et enkelt scenarie, hvor det forudsættes, at public service-institutionerne øger dansk produceret indhold på bekostning af indkøbt udenlandsk indhold.

Udvalget har anset denne forenkling for nødvendig for at gøre vurderingen af hvert enkelt scenarieres effekt på medieforbruget så gennemskuelig som muligt. Men det forhindrer naturligvis ikke, at man i en videre diskussion af scenarierne vil kunne kombinere rammebetingelserne, eller dele af dem, på andre måder.

Der er imidlertid også forhold, som går på tværs af alle scenarier og flere rammebetingelser. Det gælder især, jf. kapitel 3, hele den digitale udvikling, som præger alle medier og har vendt op og ned på alle hidtil kendte forretningsmodeller både for kommercielle medier og for public service-medier, Her tænkes f.eks. på hele infrastrukturen (både produktion og distribution), nye digitale platforme og personlige enheder til modtagelse, bearbejdning og distribution af indhold. Det har skabt grundlag for sociale medier, hvor brugerne også er medskabere og distributører, og for fremvæksten af nye indholdsformer med hensyn til bl.a. fortælleformer og kombinationer af lyd, billede og tekst. Hermed kan borgerne betjenes på nye måder, som de klassiske, kanal- og floworienterede mediesystemer ikke havde mulighed for.

Denne udvikling har imidlertid også givet grobund for helt nye spillere på det globale mediemarked, der giver alle nationale medier en voldsom udfordring. For *public service-medierne* drejer det sig, som belyst i kapitel 5, om stort set alle centrale elementer i deres raison d'être og formål, såsom fri adgang til og brug af national kultur, mangfoldighed og sammenhængskraft mv. Her vil, som belyst i afsnit 6.3, behovet for at udvikle en sammenhængende kuratering på tværs af kanaler og platforme, som tilgodeser borgernes adgang til og anvendelse af hele *det danske public service-indhold*, være et blandt flere nødvendige tiltag, som må indtænkes i udformningen af det fremtidige danske public service-system. Det gælder, uanset hvilke elementer i forskellige kombinationer af denne rapport's scenarier der lægges til grund. Udvalget har derfor betragtet det som en grundforudsætning for *alle* scenarier. Det er imidlertid – som belyst i de efterfølgende effektvurderinger – ikke alle scenarier, der har samme forudsætninger for at løse denne opgave. Det afhænger bl.a. af, i hvilken grad public service-opgaverne varetages på rene markedsvilkår eller med offentlig finansiering og deraf afledt styring. Det har også betydning, om der er tale om en opgaveløsning, der er fordelt på flere indbyrdes konkurrerende virksomheder eller samlet på en enkelt eller nogle få.

Udvalget har desuden for alle fem scenarier forudsat, at deres effekt vurderes på grundlag af de generelle træk i medieudviklingen, herunder teknologi, udbud og efterspørgsel, som med en vis sikkerhed kan forventes inden for en 10-årig tidshorisont. De fem scenariers hovedtræk fremgår af oversigten i tabel 1.

TABEL 1. OVERSIGT OVER RAPPORTENS FEM SCENARIER

<p><b>Scenarie 1</b>  <u>"Public service – overlades til markedet"</u>                      Markedet leverer. Al offentlig public service-finansiering ophører. De offentligt ejede public service-institutioner nedlægges eller sælges.</p>	<p>Scenarier med markedet som eneleverandør, heraf det ene med støtte fra medielicensen</p>
<p><b>Scenarie 2A:</b>  <u>"Public service består – men institutioner forgår"</u>                      Fondsmodellen - Offentlig finansiering af enkeltprogrammer, serier og net-tjenester.</p>	
<p><b>Scenarie 2B:</b>  <u>"Public service består – men institutioner forgår"</u>                      Koncessionsmodellen - med udlægning af hele kanaler og platforme.</p>	
<p><b>Scenarie 3:</b>  <u>"Public service – koncentrerer hos DR"</u>                      Ved at reducere antallet af public service-institutioner gives der mere plads til markedets kommercielle medievirksomheder.</p>	<p>Scenarier, hvor public service mediernes rolle i markedet reduceres med hensyn til henholdsvis antallet af institutioner og programindhold</p>
<p><b>Scenarie 4:</b>  <u>"Public service – begrænses"</u>                      Public service-medierne tager sig kun af indhold, som den kommercielle mediesektor næppe vil levere.</p>	
<p><b>Scenarie 5:</b>  <u>"Public service – styrkes på dansk"</u>                      Public service-medierne lægger mere vægt på dansk indhold.</p>	<p>Et scenarie, hvor public service-mediernes rolle – i lyset af det voksende udbud fra globale medieleverandører – fokuseres mere på dansk indhold</p>



## 7.1. Fremgangsmåden ved vurderingen af scenariernes konsekvenser

Udvalget har for hvert af de fem scenarier foretaget en vurdering af, hvilken effekt de i givet fald vil få for borgernes mediebrug set i lyset af de overordnede formål med public service, som disse er beskrevet i kapitel 4 og 5. Som sammenligningsgrundlag anvendes der gennemgående for alle scenarier det eksisterende public service-systems rammebetingelser og det nuværende udbud og forbrug af medieindhold. Selv med opretholdelse af de nuværende rammebetingelser i den offentlige regulering vil dette ”øjebliksbillede” af effekten af det eksisterende public service-system naturligvis ikke forblive uforandret i de kommende 10 år. Men det gør det lettere at vurdere og beskrive de fremtidsorienterede scenariers konsekvenser, at det kan ske ved en sammenligning med noget, vi i dag kender og har et rimeligt dækkende datagrundlag for samt en nogenlunde sikker viden om.

Med dette udgangspunkt er hvert af de fem scenarier og vurderingen af deres konsekvenser belyst i følgende fire hovedpunkter:

1. En kort *beskrivelse af scenariets* særlige karakteristika og baggrund.
2. Derefter en *vurdering af dets forventede effekt* på borgernes mediebrug set i lyset af de overordnede public service formål. Da mediebrugen ikke alene bestemmes af borgernes egen brugeradfærd og præferencer, bliver dette helt centrale spørgsmål belyst ved at sammenholde tre forudsætninger:
  - a) Hvilket *udbud* af public service-relevant indhold man kan forvente, at public service-institutioner og kommercielle medievirksomheder vil stille til rådighed
  - b) I hvilken grad der vil være fri og uhindret *adgang* til det udbudte indhold
  - c) I hvilket omfang borgerne så rent faktisk vil gøre *brug* af det indhold, som udbydes, og som de også har adgang til.

Denne belysning af tre centrale forudsætninger for mediebrugen, som går på tværs af de fem rammebetingelser, er nødvendig. For selvom der i et givet scenarie kan forventes et stort og varieret udbud, der i sig selv skønnes at leve op til public service-formålene, vil det jo kun gøre det, hvis borgerne reelt har adgang til udbuddet. Og selv det vil ikke opfylde formålene, hvis borgerne ikke bruger det, fordi deres præferencer og faktiske forbrugsmønstre ikke imødekommes.

3. Herefter sker der en vurdering af en række *øvrige forhold*, som kan være relevante i en belysning af scenarierne. Her tænkes f.eks. på finansiering og organisering af public service-virksomheden og andre forhold, som er indeholdt i rammebetingelserne eller forudsætninger for disse.
4. Afslutningsvis vurderes det samlet for hvert scenarie, i hvilket omfang det skønnes at leve op til de kulturpolitiske og samfundsmæssige public service-formål.

Generelt gælder, at der i flere scenarier foretages en opdeling af public service-institutionernes nuværende samlede indhold i to kategorier. På den ene side indhold, der også bliver udbudt – eller sandsynligvis vil kunne udbydes – af den kommercielle mediesektor. På den anden side indhold, som markedets kommercielle medievirksomheder næppe vil levere. Denne opdeling i de to kategorier – og vanskelighederne med at anvende dem – er nærmere belyst i afsnit 6.1. og i bilag 6.

## 7.2. Scenariernes konsekvenser

### SCENARIO 1:

”PUBLIC SERVICE – OVERLADES TIL MARKEDET”  
 MARKEDET LEVERER. AL OFFENTLIG PUBLIC SERVICE FINANSIERING  
 OPHØRER. DE OFFENTLIGT EJEDE PUBLIC SERVICE INSTITUTIONER  
 NEDLÆGGES ELLER SÆLGES

#### Beskrivelse af scenariet og dets baggrund

Det forudsættes i dette scenarie, at al offentlig public service-finansiering ophører. De offentligt ejede public service-institutioner (DR, TV 2 DANMARK og de regionale TV 2-virksomheder) nedlægges eller sælges. Radio 24syvs koncession ophører ved udløbet af koncessionsperioden. Hittidige public service-aktiviteter uden for det egentlige medieområde, f.eks. DR’s ensembler, som ønskes videreført, overgår til finansiering over finansloven.

Siden monopolet på radio- og tv-virksomhed ophørte i 1980’erne, er der opstået en betydelig, kommerciel dansk mediesektor omfattende såvel tekst som lyd og billeder. Hovedaktører er de to tv-koncerner (Discovery og MTG), radiokoncernen Bauer Media, Egmont samt de danske bladhus og selvstændige indholdsproducenter. Disse virksomheder, hvoraf en betydelig del er danske datterselskaber af store udenlandske mediekoncerner med en betydelig kapital i ryggen og et internationalt netværk, vil utvivlsomt kunne stå for en stor del af leverancen af medieindhold til det danske marked og dets brugere.

#### Scenarie 1’s forventede effekt på medieforbruget

##### *a) Effekt på udbuddet*

Ved public service-institutionernes nedlæggelse vil en del af deres nuværende, meget store andel af udbuddet i det danske mediemarked kunne overtages af eksisterende – og evt. nye – kommercielle medievirksomheder. Usikkerheden skyldes først og fremmest, at det relativt lille danske marked vil sætte ret snævre grænser for, hvad der i forhold til produktion af dansk indhold driftsøkonomisk kan svare sig med en ren markedsfinansiering, som forudsætter en betydelig bruger-/betaler skare og/eller stor risikovillighed. Derfor taler meget for, at det først og fremmest vil være etablerede, velkonsoliderede – især udenlandsk ejede – medievirksomheder, der vil binde an med den opgave.

Udbuddet i et rent kommercielt finansieret dansk mediemarked vil efter alt at dømme især ligge inden for den brede, populære og relativt billige del af det hittidige public service-udbud. Herved vil andelen af dansk produceret og

dansksproget indhold blive stærkt reduceret sammen med programområder som danske børneprogrammer, store danske dramaproduktioner, ressourcekrævende aktualitets- og dokumentarstof, kunst & kultur, kirke & tro, historie og videnskab. Taleradio som P1 og Radio 24syv og kanaler med smal musik vil erfaringsmæssigt næppe kunne baseres på en ren kommerciel finansiering. For de musikbårne radiokanaler (som P3, P4 og P7) vedkommende er mulighederne for en kommerciel drift bedre. Nyheder og aktualitet vil dog næppe i noget videre omfang blive bragt i disse kanaler, hvis musikprofil også vil give mindre plads til nyere dansk musik.

Med hensyn til onlinetjenester taler den hidtidige erfaring meget for, at der vil være begrænset risikovillighed og kommerciel finansiering til at udvikle danske tjenester og onlineindhold ud over det, der er relateret til eksisterende platforme, som drives af de eksisterende medievirksomheder, herunder især globale tjenester som YouTube, Facebook og andre sociale medier. Indtjeningsmulighederne fra rene onlinetjenester rettet specielt til danske borgere er indtil videre stærkt begrænsede.

Et forhold, som det er noget vanskeligere at forudsige, gælder, hvilken effekt scenarie 1 vil få med hensyn til indholdsudbuddets sammensætning og såkaldte ”afsenderkvalitet”. Erfaringer fra flere lande viser, at der i et nationalt mediesystem er en vis gensidig, positiv effekt af konkurrencen mellem en kommerciel- og en offentligt finansieret mediesektor. Det fører normalt til udbud, der alt andet lige har et mere varieret indhold og en større andel national produktion. På den baggrund er det nok rimeligt at antage, at de indholdsformater, som kan tænkes at blive overtaget af kommercielle udbydere, vil blive produceret i billigere versioner end tilsvarende indhold fra de nuværende public service-medier.

*b) Adgang.*

Adgangen til det indhold, som kan tænkes overtaget fra de nedlagte public service-institutioner, vil blive begrænset af de betalingsmure, der – i form af abonnementsbetaling – gælder for alle kommercielt drevne tv-kanaler. Samtidig vil husstandenes disponible indkomst blive forøget ved medielicensens bortfald. Om denne besparelse vil blive omsat i en øget betalingsvillighed til medieindhold eller blive brugt til andre formål, er det vanskeligt at forudsige.

*c) Forbrug af indhold.*

Det er forventeligt, at den ovenfor i pkt. a beskrevne reduktion af udbuddet inden for områder, der normalt tillægges særlig betydning i relation til public service området, vil medføre en tilsvarende, væsentlig indskrænkning af forbruget. Den hidtidige anvendelse af dansk produceret indhold vil i vid udstrækning blive erstattet af udenlandsk indhold, især fra engelsk talende lande. Dertil kommer, at især den ældre del af borgerne, det såkaldte ”50+ segment”, vil opleve en

begrænsning i udbuddet og dermed deres forbrugsmuligheder. De er i dag storforbrugere af public service medier, men anses af reklamefinansierede kanaler for at være en mindre interessant brugergruppe. De yngre borgere, som i dag anvender public service medier i mindre omfang, vil formentlig opleve scenarie 1 som et mindre tab af valgmuligheder. Men scenariet vil næppe kunne tilskynde dem til et øget forbrug af dansk indhold, som kan imødekomme de særlige public service hensyn.

#### Øvrige forhold

Scenariet vil have væsentlige konsekvenser for det danske mediesystems økonomi, først og fremmest fordi hele den hidtidige licensfinansierede public service-omsætning på ca. 4,4 mia. kr. (samlede licensindtægter minus moms) umiddelbart vil bortfalde. En del af denne omsætning vil blive overtaget af kommercielle medieudbydere. De vil efter alt at dømme kunne opnå stigende indtjeningsmuligheder på grund af bortfaldet af konkurrencen fra public service-udbuddet. Ikke alene på grund af overtagelse af dele af de nedlagte public service-institutioners indholdsportefølje, men også fordi fraværet af dette indhold vil kunne øge brugen af det allerede eksisterende indhold på deres kanaler og øvrige platforme. Det er imidlertid mere usikkert, om faldet i indtjening for de uafhængige danske indholdsproducenter som følge af bortfald af en del af det hidtidige danskproducerede public service-indhold vil blive kompenseret af øget produktion for kommercielle kanaler. Men der er en klar risiko for, at konsekvenser vil blive et mindre dansk produktionsmiljø. Samme problemstilling gør sig gældende for den danske kunst- og kultursektor, som i det nuværende public service-system henter en stor del af sin omsætning fra public service-institutionerne.

#### Sammenfattende vurdering af scenarie 1

I det rene markedsscenario vil den kommercielle mediebranche stå for det samlede medieudbud i det danske mediemarked. Det vil betyde, at den kommercielt interessante del af det hidtidige udbud fra public service-institutionerne vil blive overtaget af kommercielle medievirksomheder, som herved sikres et bedre forretningsgrundlag.

Samtidig 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.

**SCENARIO 2:**

”PUBLIC SERVICE BESTÅR – MEN INSTITUTIONER FORGÅR”  
 MED OFFENTLIGT TILSKUD SØRGER MARKEDET FOR ALT PUBLIC SERVICE-  
 UDBUD. DE OFFENTLIGT EJEDE PUBLIC SERVICE-INSTITUTIONER  
 NEDLÆGGES ELLER SÆLGES

**Beskrivelse af scenariet og dets baggrund**

I scenarie 2 forudsættes det ligesom i scenarie 1, at alle offentligt ejede public service-institutioner nedlægges eller sælges. Men til forskel fra scenarie 1 opretholdes en større eller mindre offentlig finansiering af public service-indhold, der ud fra en kulturpolitisk og samfundsmæssig synsvinkel anses for vigtigt. Det drejer sig om programmer og tjenester, som – jf. effektvurderingen af scenarie 1 – ikke vil blive stillet til rådighed i et mediasystem, der fungerer på rene markedsvilkår.

Den offentlige finansiering af public service-indhold kan inden for scenarie 2's forudsætninger ske på to måder. Enten ved A) offentlig finansiering af enkeltprogrammer, serier mv. udbudt af kommercielle medievirksomheder, som det i dag kendes fra Public Service Puljen, eller B) ved udlægning og finansiering af hele kanaler og tjenester til den kommercielle sektor, som det i dag er tilfældet med Radio24syv. Disse to varianter er i det følgende belyst i hvert sit scenarie: 2A og 2B.

**Scenarie 2A: ”Public service fondsmodellen”: Offentlig finansiering af enkeltprogrammer, serier og netjenester.**

Dette scenarie svarer i princippet til den nuværende Public Service Puljes økonomiske støtte på 46,8 mio. kr. (2016) om året til enkeltprogrammer og serier mv. udsendt af ikkelicensfinansierede radio- og tv-stationer. Men til forskel fra denne eksisterende ordning vil scenarie 2A's puljemodel – som i det følgende vil blive omtalt som en ”public service-fond” – have til opgave at udbyde og fordele midler til produktion af indhold inden for et bredere område af public service-relevant indhold, herunder også finansiering af platformsneutralt indhold på f.eks. avisers webtjenester. Dertil kan komme økonomisk støtte til uafhængige producenter og såkaldt ”start ups”, dvs. små kreative virksomheder, der alene formidler deres indhold på internettet.

## Scenarie 2A's forventede effekt på medieforbruget

### a) Effekt på udbuddet

Udlodning af økonomisk støtte fra en offentlig ”public service-fond” med en årlig bevilling til produktion af public service-indhold på blot tilnærmelsesvis samme niveau som de nuværende licensindtægter (ca. 4,4 mia. kr. eksklusive moms) vil umiddelbart give bedre finansieringsmæssige forudsætninger end det rene markedsscenario 1. Ud fra en rent omkostningsmæssig synsvinkel skulle der herved være mulighed for at skabe grundlag for et meget omfattende udbud af public service-relevant indhold på en stor vifte af kommercielt drevne medieplatforme, også indhold af en eksperimenterende karakter.

Som det mere udførligt er belyst i bilag 6, er det for kommercielle medievirksomheder imidlertid ikke alene muligheden for at få dækket selve produktionsomkostningerne, der er den udslagsgivende faktor. Indtjeningsmulighederne gennem reklamer og abonnement er lige så væsentlige. Det betyder, at fondsfinansierede programtyper, som ikke passer ind i de relativt stramt profilerede kommercielle kanalers nuværende indhold, næppe vil blive anset for attraktive blandt de kommercielle radio- og tv-udbydere. Fondsstøttens karakter af stykvise enkeltbevillinger vil heller ikke kunne sikre et stabilt, langsigtet økonomisk fundament, som for visse indholdskategorier, f.eks. nyheder, er nødvendigt for en kontinuerlig opretholdelse af produktionskapacitet og kompetencer. Public Service Puljen har indtil nu, både med hensyn til modtagende medievirksomheder og programmæssige indholdskategorier, haft en relativt lille spredningseffekt.

Specielt for *radio* gælder, at en fondsfinansiering ifølge Det danske Filminstituts erfaringer med Public Service Puljen ikke er egnet til finansiering af enkeltstående radioprogrammer<sup>16</sup>. DFI peger på, at det i stedet bør være samlede kanaler, dvs. radiostationer, der støttes. En sådan løsning belyses i underscenariet 2B nedenfor. En mellemløsning, som måske kan være relevant i forbindelse med scenarie 2A, er fondsfinansiering af bredere sendeflader med et længere tidsforløb.

Ovennævnte vilkår og problemer ved en fondsfinansiering drejer sig primært om støtte til de traditionelle floworienterede radio- og tv-kanaler. Det vil formentlig forholde sig anderledes i en fremtid, hvor udsendelse gennem flowkanaler er langt mindre, og mediebruget i al væsentlighed tilgodeses via *on demand-forbrug* på internettet. Her vil der kunne være tale om en vigtig supplerende finansiering til eksperimenterende indhold og tjenester og til udvikling af nye uprøvede og derfor risikofyldte formater.

---

<sup>16</sup> DFI 2014: Evaluering af Public Service Puljen 2011-2013, side 8

*b) Adgang*

Et væsentligt spørgsmål vedrørende scenarie 2A er, om der skal være fri, dvs. gratis, adgang til de fondsfinansierede, og dermed licensbetalte, programmer og tjenester. Hvis man på den ene side ikke fastholder det såkaldte free-to-air-princip, som i de allerfleste lande gælder for de offentligt finansierede public service-medier, vil borgerne opleve en "dobbelbetaling" (både licens og abonnementsbetaling). Men fri adgang for alle borgere vil reelt umuliggøre en fondsfinansiering, fordi stort set alle kanaler og platforme, som kan tænkes at udbyde det fondsfinansierede indhold, er abonnementsbetalte. Hvis fondsfinansieringen på den anden side kun er en delfinansiering, kan en ordning med abonnementsbetaling betragtes som et kompromis. Det er da også den løsning, der er valgt for den eksisterende ordning med Public Service Puljen. Se i øvrigt tekstrammen herunder om den særlige finansieringsmodel i New Zealand.

Et andet spørgsmål med relation til adgangsvilkårene er så, om borgerne kan finde og identificere de særlige licensfinansierede public service-programmer og tjenester, som i dette scenarie vil ligge spredt blandt de rent kommercielt finansierede tilbud. Set i et afsenderperspektiv er det en svaghed, at det vil blive nærmest umuligt at tilgodese det stadigt større behov for en bevidst og sammenhængende kuratering af public service-indholdet på tværs af de mange kanaler og platforme, hvor det vil blive gjort tilgængeligt. Ikke mindst fordi kurateringsopgaven her vil blive varetaget af forskellige, indbyrdes konkurrerende, medieudbydere. Men det vil også være vanskeligt for brugerne at vide, hvilke dele af det indhold, de anvender, som er public service-begrundet og dermed finansieret af deres licensbetaling via tilskuddene fra public service-fonden. Dette vil måske kunne løses med et krav om, at alt indhold finansieret med public service-midler skal forsynet med en klar "ident", dvs. et synligt logo.



### Public service-finansiering i New Zealand: NZ On Air fonden

En af vanskelighederne ved effektiv vurderingen af scenarie 2A's fondskonstruktion er, at der ikke findes tilsvarende ordninger i verden, man kan hente erfaringer fra. Lige bortset fra New Zealand, som i 1988 helt afskaffede et public service-system, der mindende om BBC, og indførte en radikal anden model baseret på en skattefinansieret fondskonstruktion ("NZ On Air"), som eneste kilde til finansiering af public service-indhold i et i øvrigt kommercielt mediemarked.

I de efterfølgende næsten tyve år er modellen flere gange justeret, men i sin grundsubstans er den opretholdt. Der er betydelig divergens i opfattelserne af modellens konsekvenser. Men dog nogenlunde enighed om, at det nye system på den ene side har medvirket til en vækst inden for hidtil forsømte nicheområder, som f.eks. tv til New Zealands maoribefolkning. På den anden side er hele det New Zealandske tv-marked blevet præget af en kommercialisering, der næsten har elimineret det, vi i Nordvesteuropa forstår ved public service-indhold.

#### *c) Forbrug af indhold*

Generelt må man om scenarie 2A's muligheder for at tilgodese borgernes adgang til og brug af public service-relevant indhold på den ene side sige, at det vil indebære klart bedre finansieringsvilkår end i det rene markedsscenario 1. Der vil desuden i et begrænset omfang efterhånden blive tale om onlinebrug af nichepræget, eksperimenterende indhold og tjenester, som det eksisterende danske mediesystem hidtil ikke har været rigtig gearret til. På den anden side vil scenariet, som belyst ved gennemgangen af udbudsmuligheder og adgangsvilkår, i sammenligning med det eksisterende public service-system, medføre et væsentligt mindre forbrug af programtyper – f.eks. nyheder, kunst- & kulturprogrammer og indhold om kirke & tro, historie og videnskab samt større transmissioner og aktualitetsprogrammer om politik og samfundsforhold – som i en public service-sammenhæng må anses for særligt vigtige.

#### Øvrige forhold

Ud over de ovennævnte spørgsmål om udbud, adgang og forbrug er der en række andre forhold, som må indgå i vurderingen af scenarie 2A's fondsløsning.

For det første vil det mindskede udbud af public service-relevant indhold og det forhold, at det vil blive spredt ud på et større antal kommercielle kanaler og platforme, ikke kun føre til mindre synlighed og lavere anvendelse. Det vil også medføre en betydelig risiko for, at borgerne ikke længere vil have forståelse for, at de kollektivt skal medvirke til at finansiere et fælles samfundsgode, hvad enten det sker gennem licensbetaling eller skatteopkrævning. Dette legitimitetstab vil kunne risikere at undergrave 'public service-fondens' finansieringsmuligheder.

For det andet vil scenarie 2A's fondsløsning forudsætte, at der etableres en helt ny og meget omfattende forvaltning af fondens midler. Hvis scenariets basale

forudsætning – at kompensere for scenarie 1's ”markedssvigt” – skal opfyldes, vil det blive nødvendigt at finansiere fondsordningen med et beløb, der svarer til en betydelig andel af de nuværende licensindtægter. Langt mere end de knapt 50 mio. kr., der årligt uddeles fra den eksisterende Public Service Pulje. Der vil desuden blive tale om et langt større antal ansøgninger, der skal underkastes en faglig vurdering og forhandles på plads med hensyn til håndteringen af copyright og andre vilkår for videre brug på forskellige platforme. Da det samtidig drejer sig om tildeling af meget betydelige offentlige midler til kommercielle, herunder også internationale, erhvervsvirksomheder, vil det blive nødvendigt at sikre en relativ tæt regulering og kontrol i overensstemmelse med statsstøtte- og konkurrencelovgivningen.

Der er med andre ord tale om en ordning af en helt anden størrelsesorden og kompleksitet end den puljeordning, der i dag administreres af Det danske Filminstitut. I lyset af den ret detaljerede styring, der i dag sker af public service-institutionerne gennem lovgivning, public service-kontrakter og de årlige vurderinger i Radio- og tv-nævnet, må man forvente, at det vil blive nødvendigt med en tilsvarende tæt styring af og kontrol med, hvorledes Public Service Fondens bevillinger anvendes, og i hvilket omfang det fondsfinansierede indhold lever op til de mediepolitiske krav og forventninger.

Ikke alene vil det derfor formentlig blive nødvendigt at etablere en ny selvstændig organisation som basis for fonden med en egen, uafhængig bestyrelse og en ganske betydelig stab af medarbejdere. Fondskonstruktionen aktualiserer også spørgsmålet om, hvad den vil betyde for mediernes redaktionelle uafhængighed af regering og Folketing. På den ene side kan det forhold, at public service-opgaven i dette scenarie bliver spredt ud på mange virksomheder, som institutionelt er uafhængige af statsmagten og ikke udelukkende finansieres af offentlige midler, tale for, at armslængden bliver større. På den anden side indebærer fondskonstruktionen i betragtning af dens størrelse og helt centrale rolle som den dominerende finansieringskilde for alt public service-indhold også en risiko for, at der opstår et afhængighedsforhold, som omfatter en langt større del af danske medievirksomheder end de hidtidige offentligt ejede public service-institutioner.

#### Sammenfattende vurdering af scenarie 2A

Efter udvalgets vurdering vil scenarie 2A i højere grad end det rent markedsorienterede scenarie 1 kunne tilgodese public service-formålene. Den fleksibilitet og hurtighed, som den nye public service-fond ideelt set vil kunne operere med, vil desuden på sigt kunne skabe mere plads for eksperimenterende indhold og udvikling af nye uprøvede tjenester.

Afhængigt af hvilke betingelser der vil blive opstillet, er det imidlertid usikkert, hvor stor interessen for at bruge ordningen vil være blandt de større kommercielle medievirksomheder, som i hvert fald i de første år realistisk er de eneste, der har

mulighed for at nå ud til det store antal af borgere. Dertil kommer risikoen for, at public service-fondens bevillingsstyring vil føre til en mere detaljeret og mere udbredt statslig indholdsstyring af store dele af den kommercielle mediesektor.

Endelig vil fondsmodellen – sammenlignet med det nuværende public service-system – gøre det vanskeligere for borgerne at få overblik over og adgang til det samlede, licensfinansierede public service-udbud, som stykvis vil ligge på mange forskellige kanaler og platforme.

Samlet set vil det efter udvalgets opfattelse medføre et mindre forbrug af den del af det hidtidige public service-udbud, som i særlig grad er en forudsætning for at opfylde public service-formålene.

## Scenarie 2B: "Koncessionsmodellen" med udlægning af hele kanaler og platforme

Dette scenaries særlige træk er, at udlægning af den del af public service-indholdet, som ikke kan produceres og distribueres på rene markedsvilkår, i dette underscenarie sker ved fuldfinansierede, koncessionsbaserede tilladelser/kontrakter for hele kanaler/platforme. Det er en ordning, som i dag kendes fra Radio24syv. I princippet kan man på koncessionsvilkår foretage udlægningen af public service-indholdet på to forskellige måder, som dog godt kan kombineres:

- som udbud af de eksisterende public service kanaler, f.eks. DRK og P3
- ved udbud af særligt udvalgt public service-indhold på tværs af de nuværende public service-kanaler i samlede "pakker" med henblik på at blive stillet til rådighed på nye, kommercielt drevne kanaler og andre medieplatforme, som det var tilfældet med Radio 24syv.

I begge tilfælde forudsættes det, at der med koncessionen følger en licensfinansieret bevilling, som vil kunne dække direkte produktions- og distributionsomkostninger samt et overhead, der – afhængigt af ejerforholdene (profitdreven- eller fondsejet) – også kan rumme et vist afkast til de kommercielle koncessionshavere. Af den fulde licensfinansiering følger, at der er tale om kanaler og platforme, der kan bruges frit uden ekstra betaling ud over medielicensen.

### Scenarie 2B's forventede effekt på medieforbruget

#### *a) Effekt på udbuddet*

Scenarie 2B vil – i sammenligning med scenarie 2A's finansiering af enkeltprogrammer – kunne indebære en styrkelse af udbudssiden. Med det fuldfinansierede indhold placeret samlet i kanaler og på platforme med klar public service-karakter vil det licensfinansierede indhold blive udbudt samlet i og ikke risikere at udgøre "showstopper" i kanalflowet. Med fuldfinansierede længerevarende koncessioner (som Radio24syv's otteårige kontrakt) er der ideelt set også mulighed for at tilgodese behovet for et åbent og fleksibelt public service-system. Det vil alt andet lige kunne føre til etablering af nye eksperimenterende medievirksomheder, som i forhold til de etablerede public service-institutioner vil være bedre i stand til at udvikle helt nye indholdsformater og tjenester.

Specifikt med hensyn til *radio* vil løsningen med udbud af hele kanaler som allerede nævnt give bedre mening – end scenarie 2A's udlægning af enkeltprogrammer – i de relativt mange år, hvor floworienteret forbrug stadig vil gøre sig gældende.

Samtidig er det dog usikkert, i hvor høj grad små "start up-virksomheder" uden betydelig medieerfaring vil give sig i kast med etablering af nye, enkeltstående radio- og tv-kanaler. Især fordi man i de miljøer nok snarere vil interessere sig for onlinemedierne. Interessen for at indgå i koncessioner om overtagelse af eksisterende eller etablering af nye radio- og tv-kanaler vil nok først og fremmest komme fra etablerede radio- og tv-virksomheder med erfaring og kapacitet fra området. Den stadig større ejerskabskoncentration blandt eksisterende radio- og tv-udbydere for at opnå stordriftsfordele peger i den retning. For de etablerede kanaludbydere vil nogle af de meget centrale public service-indholdskategorier – f.eks. videnskab, kunst & kultur, kirke & tro mv. – imidlertid ligge så langt fra deres øvrige aktivitetsfelter og eksisterende platformprofiler, at public service-koncessioner for dem vil være forretningsmæssigt uinteressante. Dertil kommer, at krav om detaljstyring vil kunne afskrække interesserede bydere.

Anderledes forholder det sig formentlig med mulighederne for at etablere nye offentligt finansierede medievirksomheder på *onlinemarkedet*, som det i de senere år er sket med mediestøtten fra Innovationspuljen til nye medier som f.eks. Zetland og Føljeton. Men uanset hvor iderige og nyskabende disse projekter er, så har de endnu ikke sandsynliggjort, at de med sådanne nicheudbud vil kunne løfte opgaven med at erstatte det hidtidige udbud fra de langt større, etablerede public service-institutioner.

#### *b) Adgang*

Scenarie 2B's vilkår for adgang til indholdet vil – set i en public service-sammenhæng – være bedre end i scenarie 2A. Det skyldes først og fremmest, at det fuldt finansierede public service-indhold vil være frit tilgængeligt uden for betalingsmure. Samtidig vil det fremtræde over for brugerne som samlede, identificerbare "pakker", som vil gøre det lettere at overskue og finde det programindhold, som man er interesseret i.

Scenarie 2B's væsentligste svaghed i en adgangssammenhæng vil formentlig være vanskeligheden med at etablere en sammenhængende og velfungerende kuratering af public service-indhold på tværs af de spredte udbud fra nye kanaler og platforme. Det er allerede en svaghed ved det nuværende public service-system. Men det vil i scenarie 2B blive et større problem, fordi der her er tale kommercielt drevne virksomheder, som næppe vil være tilbøjelige til at indgå i et tæt samarbejde om en fælles håndtering af kurateringen på tværs af deres konkurrerende kanaler.

*c) Forbrug af indhold*

Hvis scenarie 2B's koncessionsbaserede kanaler bliver udbudt som bredt favnende kanaler svarende til f.eks. DR1 og TV 2, rummende både smalt og bredt indhold, vil forbruget formentlig nogenlunde kunne opretholdes. Hvis udbuddet derimod begrænses til det særligt public service-relevante indhold, som markedet næppe vil levere, vil de koncessionsbaserede kanaler få en tilsvarende smal profil som f.eks. DR2. Sådanne smalle tv-kanaler vil mangle den "lead in-effekt", som blandingen af indhold inden for alle indholdskategorier giver i floworienterede kanaler. Derved vil borgernes brug af det indhold – nyheder, aktualitet & debat, kunst og kultur mv. – der i lyset af de centrale public service formål vejer tungest, falde betydeligt. Det vil inden for en 10-årig tidshorisont også gælde for en løsning, hvor indholdet udbydes på onlineplatforme.

**Øvrige forhold**

En væsentlig fordel ved scenarie 2B i sammenligning med scenarie 2A's fondskonstruktion er, at udlægning af public service-indhold i samlede "pakker", dvs. kanaler og platforme, er nemmere at håndtere rent administrativt. Det gælder både i forbindelse med behandlinger af ansøgninger og tilbud i selve udbudsfasen og i efterfølgende faser med løbende og periodevise vurderinger af, om aftale- og koncessionsbetingelser overholdes. Forklaringen er den enkle, at der er stor forskel på at skulle behandle 10-20 koncessionsforhold hver med en løbetid på en halv snes år i forhold til hundredvis af ansøgninger om enkeltprogrammer, der for manges vedkommende vil forudsætte betydelig mediemæssig, redaktionel erfaring og fagindsigt. Derfor vil der ved koncessionsløsningen næppe blive brug for etablering af en ny, større statslig styrelse eller en særlig fond, som tilfældet vil være i scenarie 2A.

På den anden side vil udarbejdelse af udbudsmateriale, behandling af tilbud og de efterfølgende forhandlinger om koncession og kontrakt være meget omfattende og komplekse. Det skyldes, at de indgåede kontrakter er bindende for begge parter i mange år. Da der samtidig er tale om tildeling af betydelige offentlige midler til kommercielle virksomheder i et konkurrencemæssigt marked, vil der være strenge krav om, at det foregår i overensstemmelse med statsstøtte- og konkurrencelovgivningen. For at være på den sikre side, også med hensyn til efterfølgende kontrol med, at koncessionsbetingelserne overholdes, vil der være en risiko for, at de kontraktfastlagte koncessionsbetingelser bliver meget detaljerede. Det vil også gælde en regulering af de pågældende kanalers og platformes redaktionelle indhold, skedulering, genudsendelsesfrekvenser mv. Samtidig indebærer koncessionsløsningen, at denne nødvendige, ret detaljerede regulering skal lægges fast i mangeårige kontrakter. Desuden medfører den tidsbegrænsede karakter af koncessionsløsningen et fokus hos koncessionshaveren på evt. fornyelse af koncessionen efter koncessionsperiodens udløb. Alt sammen forhold, der uundgåeligt vil føre til en problematisk indskrænkning af redaktionel frihed

og fleksibilitet i et mediemarked, der i disse år er under løbende og meget hurtig forandring.

Endelig hører det med i en vurdering af scenarie 2B, at det basalt indebærer, at man med den ene hånd nedlægger et antal public service-institutioner, evt. med henvisning til, at de fylder for meget i markedet, for så med den anden hånd i forlængelse heraf reelt at etablere et større antal nye offentligt regulerede og finansierede public service-institutioner. Ligesom i det fondsbaserede scenarie 2A, vil der reelt være tale om, at den hidtidige statslige regulering af medierne udbredes fra et relativt lille antal public service-institutioner til at omfatte en væsentlig del af aktivitetsfladen hos et meget stort antal – potentielt alle – hidtil uafhængige danske medievirksomheder.

#### Sammenfattende vurdering af scenarie 2B

Modellen med tidsbegrænsede koncessioner vil kunne åbne op for nytænkning og konkurrence i kanaludbuddet. Dertil kommer, at det licensfinansierede indhold i scenarie 2B set i forhold til scenarie 2A vil være frit tilgængeligt uden for betalingsmure og fremstå tydeligere og vil være lettere at finde for borgerne, fordi det optræder som samlede public service-kanaler og platforme. Om denne fordel kan udnyttes i fuldt omfang, vil imidlertid – særligt for tv-indhold – afhænge af, om der i et samarbejde mellem de kommercielle koncessionshavere kan etableres en koordineret kuratering af indholdet på tværs af de nye kanaler og tjenester. Dette er allerede en svaghed ved det nuværende public service-system.

På den anden side vil scenarie 2B indebære en risiko for stivhed og detailstyring, fordi de flerårige koncessioner kun i begrænset omfang kan justeres i koncessionsperioden. Koncessionsløsningen medfører også, at der – om ikke formelt, så dog reelt – etableres et større antal nye statsstyrede public service-institutioner, som ganske vist forvaltes af private medievirksomheder.

Samlet set vil scenarie 2B efter udvalgets opfattelse formentlig medføre en begrænsning af borgernes adgang til og brug af den del af det nuværende medieudbud, der har en særlig betydning for dansk kultur og samfund og dermed udgør kernen i public service-udbuddet.

.....

Begge de to varianter af hovedscenarie 2 indebærer en "afinstitutionalisering" af public service-opgaven

Ud over de ovenfor nævnte elementer i vurderingen af scenarierne 2A og 2B er der både fordele og ulemper ved den "afinstitutionalisering", de begge indebærer med nedlæggelse af de offentlige public service-institutioner og overførsel af opgaverne til markedets kommercielle aktører.

På den ene side kan en sådan "privatisering" føre til en styrkelse af de mange, relativt små danske medievirksomheder og hermed til konkurrence i markedet med større vægt på driftsmæssig effektivitet og rentabilitet. Takket være konkurrencen og markedets kunde-leverandør-relation vil private virksomheder ofte være mere lydhøre over for deres kunders ønsker. Kommercielle medievirksomheder vil normalt også være mere beskyttede over for direkte statslig indflydelse, fordi de er kontraktretsligt funderede og ikke i samme grad som offentligt ejede institutioner er underlagt formel, direkte statslig styring. Men også fordi de offentlige bevillinger kun udgør en vis del af deres samlede finansiering.

På den anden side er der til public service-opgaven knyttet et særligt samfundsansvar, som rækker videre end til at løse specifikke, kontraktfastlagte opgaver så økonomisk effektivt som muligt. Det er vanskeligere at konkretisere end rentabel drift og opfyldelse af kontraktlige forpligtigelser. Men det bunder i et organisatorisk værdisæt, hvor brugere ses mere som borgere i samfundet end som kunder i et marked. Institutionsforankringen indebærer hermed en vigtig symbolsk ansvarsrelation både til civilsamfundet og til folkestyret. Et ansvar, som udgør et væsentligt fundamentet under kravene til public service-mediernes *alsidige* og *upartiske* virke og til deres *uafhængighed* af kommercielle og politiske særinteresser.



**SCENARIO 3:**

**”PUBLIC SERVICE – KONCENTRERES HOS DR”  
VED AT REDUCERE ANTALLET AF PUBLIC SERVICE-INSTITUTIONER GIVES  
DER MERE PLADS TIL MARKEDES KOMMERCIELLE MEDIEVIRKSOMHEDER**

**Beskrivelse af scenariet og dets baggrund**

I scenarie 3 gives der mere plads til kommercielle medievirksomheder ved en reduktion af public service-institutionernes udbredelse og antal. TV 2 DANMARK sælges uden særlige public service-forpligtelser, Radio24syv ophører ved koncessionens udgang. Nova FM's public service-forpligtelser til nyhedsudsendelser ophører ved genudbuddet. De ledige radiofrekvenser efter FM4 og FM5 (inkl. kapacitet på DAB-sendenettet) sendes i udbud – på samme måde som FM6 – uden særlige forpligtelser. De regionale TV 2-virksomheder sammenlægges med DR, og deres vinduer overflyttes til DR, mens deres 24-timers kanaler nedlægges. Public Service Puljen nedlægges. Tilbage er DR som en samlet udbyder af public service med en styrket regional tilstedeværelse. Både det kommercielle radio- og tv-marked vil blive styrket. Specielt for radiomarkedet gælder, at der vil kunne etableres nye kommercielle kanaler, hvoraf én er landsdækkende.

Baggrunden for dette scenarier særlige organisering og begrænsning af public service-institutionernes antal er, at de danske, offentligt ejede/støttede medievirksomheder – sammenlignet med andre små europæiske lande – har en usædvanlig stærk position med hensyn til markedsandel både af radiolytning og tv-sening og af den kommercielle tv-omsætning. Det gælder også for så vidt angår public service-virksomhedens institutionelle udbredelse med 11 medievirksomheder (DR, TV 2 DANMARK, de regionale TV 2-virksomheder og Radio24syv) samt indirekte gennem licensfinansierede støtteordninger i form af Public Service Puljen og den særlige filmstøtteordning ”kulturstøtte til filmproduktioner” fra DR og TV 2 DANMARK.

**Scenarie 3's forventede effekt på medieforbruget.***a) Effekt på udbud*

Umiddelbart vil samlingen af public service-aktiviteterne til en enkelt institution formentlig ikke medføre en væsentlig ændring med hensyn til udbuddet af public service-indhold. Sammenlægningen af DR og de otte hidtil selvstændige, regionale TV 2-virksomheder vil – takket være en sammenlægning med DR's 9 regionale radioredaktioner – kunne medføre en betydelig styrkelse af public service-mediernes programvirksomhed uden for hovedstadsområdet. Det kan give

grundlag for en forstærket regional nyheds- og aktualitetsdækning, som også vil kunne udnyttes bedre i landsdækkende kanaler.

Scenariets mest iøjnefaldende ændring er overflytningen af TV 2 DANMARK til den kommercielle mediesektor og dermed et ophør af virksomhedens public service-forpligtelser. I betragtning af, at TV 2 DANMARK siden 2004 har klaret sig glimrende uden offentlig finansiering, er der ikke grund til at forvente en dramatisk ændring af indholdsprofiler i TV DANMARK's hovedkanal TV 2 og nichekanalerne alene som følge af en ny ejerkonstruktion. Snarere kan TV 2 DANMARK's nuværende position som en "stand alone-institution" på sigt vise sig at være en svaghed i et mediemarked, hvor de væsentlige (kommercielle) konkurrenter i det danske tv-marked indgår i store, økonomisk robuste internationale medievirksomheder (MTG og Discovery). Det er muligt, at en ny ejer vil føle sig frigjort for nogle af de hidtidige public service-forpligtelser og dreje indholdsprofilen i en mere populær retning, hvis det forretningsmæssigt skønnes hensigtsmæssigt. Men det er svært at sige, hvad det i så fald mere specifikt vil indebære. Meget taler desuden for, at TV 2 DANMARK's markante position på nyhedsområdet er et væsentligt element i virksomhedens driftsmæssige styrke og derfor vil blive videreført af en kommerciel ejer. Derfor vil ændringen næppe føre til, at DR som den anden store nyhedsformidler på tv-markedet vil blive enerådende på en måde, som medfører en risiko for ensretning af nyhedsformidlingen.

Derimod vil ophøret af Radio24syv ved koncessionsperiodens udløb medføre en begrænsning af radiolytternes nuværende valgmuligheder. Et forhold, der imidlertid også må ses i sammenhæng med, at selvom kanalen lyttes af mange i løbet af en uge, har den en relativt lille del af den samlede danske radiolytning (2,7 %) <sup>17</sup>. Det er næppe sandsynligt, at radiokanalen uden den nuværende licensfinansiering vil blive videreført af en kommercielt drevet medievirksomhed.

#### *b) Adgang*

Med hensyn tilgængelighed til public service-indhold vil en samling af al public service-aktivitet til en enkelt institution ikke umiddelbart medføre væsentlige ændringer. Men det vil give bedre muligheder for en sammenhængende kuratering og dermed synliggørelse af alt public service-indhold på tværs af alle kanaler og platforme.

---

<sup>17</sup> 1. halvår af 2016, Kilde: TNS Gallup radio-meter

*c) Forbrug af indhold*

Bortset fra de ovenfor nævnte muligheder for en bedre, tværgående kuratering af alt public service-indhold vil scenarie 3 formentlig ikke medføre væsentlige ændringer i borgernes forbrug af medieindhold.

**Øvrige forhold**

Scenarie 3 vil heller ikke indebære væsentlige ændringer i den danske mediesektors finansiering og økonomi, idet ophøret af TV 2 DANMARK's statslige ejerskab ikke vil forskyde fordelingen mellem kommerciel omsætning og licensfinansiering. Sammenlægningen af de regionale TV 2-virksomheder, som årligt modtager ca. 510 mio. kr., med DR's regionalradioer vil medføre betydelige driftsmæssige rationaliseringsmuligheder, som sammen med bortfaldet af licensfinansieringen af Radio24syv (ca. 90 mio. kr.) og ophøret af Public Service Puljen (ca. 50 mio. kr.) vil frigøre et betydeligt beløb, der enten kan omsættes i en opprioritering af indholdsproduktionen eller anvendes til en nedsættelse af medielicensen.

Et særligt spørgsmål, som dette scenarie formentlig vil aktualisere, er, om DR som public service-institution bliver for stor i forhold til det øvrige danske mediemarked. Set i et internationalt perspektiv, hvor de store kommercielle medievirksomheder og serviceudbydere er i en markant vækst med en stadig større tilstedeværelse og indflydelse i de nationale markeder, herunder også det danske, er billedet imidlertid et andet. Her er DR en meget lille spiller. Desuden vil den kommercielle mediesektor ved overflytningen af TV 2 DANMARK vokse mere end den relativt lille forøgelse af DR ved sammenlægningen med de regionale TV 2-virksomheder.

**Sammenfattende vurdering af scenarie 3.**

Den afgørende forskel i forhold til det nuværende public service-system ligger i vægtforskydningen fra public service-dominans i markedet til en mere afbalanceret og veldefineret afgrænsning mellem offentligt kontrollerede og rent markedsstyrede medievirksomheder.

Det er udvalgets opfattelse, 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, idet scenariet dog kan give grundlag for en forstærket regional nyheds- og aktualitetsdækning.

**SCENARIO 4:****”PUBLIC SERVICE – BEGRÆNSES”**

**PUBLIC SERVICE-MEDIERNE TAGER SIG KUN AF INDHOLD, SOM DEN KOMMERCIELLE MEDIESEKTOR NÆPPE VIL LEVERE**

**Beskrivelse af scenariet og dets baggrund**

Scenario 4 er karakteriseret ved, at en del af det indhold, der i dag udbydes af public service-institutionerne, begrænses eller helt fjernes fra deres kanaler og platforme og overlades til den kommercielle mediebranche. Public service-institutionerne tager sig herefter alene af det indhold, som rent markedsdrevne medievirksomheder ikke kan forventes at levere.

Scenariet er hermed et brud med det forhold, at de danske public service-institutioner – ligesom public service-institutioner i lande, vi sammenligner os med – hidtil har haft et programudbud, der spænder over hele spektret af indholdskategorier. Det har medført, at der i dag er en vis overlapning mellem indholdsudbuddet fra henholdsvis public service-institutioner og den kommercielle sektor. En overlapning, hvis relevans og betydning vil blive nærmere vurderet i de følgende afsnit.

**Scenario 4's forventede effekt på medieforbruget.***a) Effekt på udbuddet*

Helt overordnet vil det samlede udbud af indhold og tjenester i dette scenario være det samme som i det eksisterende public service-system. I hvert fald hvis man i første omgang ser på det samlede udbud fra alle danske radio- og tv-kanaler. Der vil i teorien hermed være tale om en klarere arbejdsdeling mellem den kommercielt drevne mediesektor og de offentligt finansierede medier. Det vil, hvis det gennemføres konsekvent, muliggøre en væsentlig reduktion af public service-institutioners hidtidige udbud og den licensfinansiering, der er anvendt til at producere det.

*b) Adgang*

Vender man sig derefter til spørgsmålet om adgangen til det indhold og de tjenester, der udbydes, vil scenario 4 – til forskel fra scenario 1 og 2A – ikke medføre et brud med det vigtige public service-princip om ”fri og lige adgang” til indholdet. Det skyldes, at det smalle public service-relevante indhold fortsat vil kunne anvendes uden ekstra betaling. Kun den del af det hidtidige public service-

indhold, som kan tænkes overtaget af kommercielle medievirksomheder, vil i scenarie 4 blive placeret bag betalingsmure.

*c) Forbrug af indhold*

Selvom det samlede udbud af indhold altså i teorien vil være det samme som i dag, vil effekten af scenarie 4 på borgernes forbrug af medier blive markant. Først og fremmest må det antages, at overførelsen af betydelige dele af de populære, brede indholdskategorier til de kommercielle kanaler vil indebære, at hovedparten af lytterne og seerne vil følge med. På *radiosiden* vil flytningen formentlig indebære, at kanaler som P3, P4, P5 og P7 overføres i deres hele, fordi man her ikke kan udskille enkeltprogrammer.

Scenarie 4's opdeling af programindholdet vil på *tv-området* især berøre hovedkanalerne DR1 og TV 2, som vil miste det programindhold, der har ganske særlig tiltrækningskraft for meget store brugergrupper. Hvis dette alene medfører, at brugen af disse programmer flytter med fra public service-kanaler til kommercielle kanaler, vil det i relation til det samlede medieforbrug ikke ændre noget. Men fraværet af de særligt populære programmer som f.eks. X Factor, Vild med dans og Den store bagedyst vil indebære, at det tilbageværende programindhold på public service-kanalerne vil miste den – set i en public service-sammenhæng – meget vigtige, såkaldte lead in effekt. Det er en måde at redigere kanaler på, som fører – eller lokker – seerne fra populære programmer til f.eks. nyheder, aktualitets- og dokumentarprogrammer. Til illustration kan det nævnes, at seningen af TV-Avisen på DR1 (angivet i share, dvs. en tv-kanals andel af den samlede danske tv-sening på et givet tidspunkt) er målt til at ligge dobbelt så højt på de fredage, hvor det foregående program er X Factor (ca. 26 pct. over for ca. 49 pct., som på de pågældende sendetidspunkter svarer til over 1 mio. seere)<sup>18</sup>. Denne helt afgørende effekt – som også, om end i mindre omfang findes på kanaler som DR2, DR3 og DRK – skyldes tv-mediets såkaldte flowkarakter, som indebærer, at seerne i vid udstrækning så at sige bliver hængende på kanalen fra det ene program til det næste.

Man kunne så tro, at der blot er tale om en kortvarig overgangsperiode, fordi tv-kanalernes floweffekt er ved at miste deres betydning på grund af en stigende on demand-brug af Netflix, YouTube og lignende tjenester. Men selvom de yngre seere (specielt aldersgruppen 15-25 år) i stort tal er gået over til at anvende streaming på internettet, så ser de dog stadig traditionelt flow-tv i ca. 1 time og 13 minutter om dagen (1. kvartal 2016-tal<sup>19</sup>). Og for aldersgruppen 40+, som svarer til ca. 3 mio. borgere, ligger det gennemsnitlige daglige tv-forbrug helt oppe på 3 timer og 30 minutter. Efter alt at dømme vil flowforbruget i det kommende 10-år

<sup>18</sup> Gallup TV-meter og DR Medieforskning, baseret på 2014 tal

<sup>19</sup> Gallup, TV-meter, 1. halvår 2016

fortsat have meget væsentlig betydning. Også selvom de nuværende 15-25-årige sammen med opvoksede yngre årgange gradvist vil udgøre en stadig større gruppe af borgere, der i fremtiden vil lægge hovedparten af deres medieforbrug på onlinemedier.

Overførelse af de brede indholdskategorier fra public service-kanaler til kommercielle aktører vil derfor – set i en 10-årig horisont – efter udvalgets opfattelse medføre en meget betydelig ændring af forbruget på public service-kanalerne. For det første vil det føre til et betydeligt fald i lytter- og seertal blandt den store del af borgerne, som er storforbrugere af det brede indhold, som overføres til kommercielle kanaler. For det andet vil fraværet af det brede indhold på public service-kanalerne betyde, at disse vil miste den ”lead in-effekt”, der er så afgørende for at lede brugerne hen til de smalle programmer. Resultatet vil være en betydelig reduktion af brugen af netop det programindhold (nyheder, aktualitets- og dokumentarstof, kunst & kultur, kirke & tro, historie og videnskab), som er særligt vigtigt i en public service-sammenhæng. Nemlig forpligtelsen til at styrke dansk kultur og sprog og understøtte sammenhængskraft og folkestyre.

Samme problematik gør sig i øvrigt også gældende med hensyn til public service-mediernes onlinetilstedeværelse på internettet. Det gælder ikke mindst effekten af at indskrænke public service-mediernes mulighed for at bringe *nyheder på internettet*. Bekymringen for, at gratis adgang til public service-webnyheder kan have skadelig virkning på kommercielle mediers indtjeningsmuligheder, kan ikke underbygges af forskningsbaseret dokumentation. Rapporten ”Digital News Report 2016” fra juni 2016 udgivet af Reuters Institute ved Oxford University har imidlertid kigget på spørgsmålet. Forskerne bag rapporten konkluderer, at der ikke ses at være evidens for, at forbrug af online public service-nyheder skulle have nogen betydelig negativ effekt på betalingsvilligheden – hvad enten der er tale om lande, hvor public service-medier har stor eller lille online reach, se afsnit 3.1.1. På den baggrund vil den eneste nogenlunde sikre effekt af en begrænsning af public service-mediernes onlinenyheder, f.eks. ved at udelukke dem fra at bringe tekstnyheder, være en meget betænkelig reduktion af deres rolle i den samlede nyhedsformidling. I lyset af, at borgerne i disse år henter en stadig større del af deres nyheder fra Internettet, og i betragtning af, at det for de yngre aldersgrupper især er de sociale medier, som udgør deres kilde til nyheder, vil en sådan begrænsning efter alt at dømme føre til en betænkelig marginalisering af public service-mediernes afgørende rolle i den samlede nyhedsformidling. Udvalget har i sin effektivitetsvurdering af scenarie 4 ikke taget stilling til, hvilket omfang public service-mediernes netbaserede nyhedsformidling, for så vidt gælder tekstnyheder, bør have.

## Øvrige forhold

Et andet – mindre principielt, men så meget desto større praktisk – reguleringsmæssigt spørgsmål er, hvordan grænsedragningen foretages mellem det begrænsede indholdsudbud, som skal tilvejebringes af public service-institutionerne, og det brede indhold, som overlades til kommercielle medievirksomheder. Det kriterie, som udvalget har anvendt som en afgrænsning – dvs. ”indhold som markedets kommercielle medievirksomheder næppe vil levere (uden offentlig finansiering)” – er i mangel af bedre alene anvendt som en tilnærmet illustration, se afsnit 6.1. og bilag 6. Det er imidlertid meget vanskeligt at operationalisere på en måde, så det i lovgivning og public service-kontrakter kan anvendes til at fastlægge nærmere bindende regler for public service-mediernes programvirksomhed.

Da man ikke kan klare grænsedragningen ved at opliste typer af programmer, formål eller genrer uden reelt at overtage mediernes frie redigeringsret, skal der i scenarie 4 fastlægges konsistente og generelt gældende kriterier for kategorier af indhold. Men sådanne kategorier – eller ”programformål”, som de ofte kaldes – vil uundgåeligt rumme meget forskellige programtyper, hvoraf kun nogle vil være kommercielt interessante. Eksempelvis vil satire formentlig blive kategoriseret som ”underholdning”, men bringes i dag næsten udelukkende på public service-kanaler. Det samme gælder for kategorien ”oplysning & kultur”, der kan rumme både et litterært magasin og en glittet programserie om kendissers garderobe.

Dertil kommer, at en konsistent grænsedragning baseret på faste kriterier over et længere tidsforløb rummer vanskelige valg. 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? Skal det i givet fald ske med et givet varsel eller først ved en konkret beslutning i forbindelse med en ny public service-kontrakt eller næste 4-årige medieaftale?

En parallel problemstilling kan findes på radioområdet, hvor det først og fremmest gør sig gældende for hele sendeflader. Her kan man spørge, om overdragelse af en hel radiokanal, f.eks. P3 eller P7, til en kommerciel radiovirksomhed vil indebære, at den ”afgivende” public service-station (DR) derefter helt er udelukket fra at sende musik af samme karakter, som disse kanaler sender.

I scenarie 4 vil medielicensen enten kunne reduceres svarende til det reducerede public service-indhold eller fastholdes på nuværende niveau med henblik på en øget produktion af det indhold, som markedet næppe vil levere. Men scenariet

aktualiserer en særlig ”fordelingspolitisk” problemstilling mellem to grupper af borgere.

- De *mange*, der hidtil først og fremmest har anvendt det brede indholdsudbud, vil som sagt med stor sandsynlighed flytte en væsentlig del af deres forbrug til kommercielle betalingskanaler. De vil samtidig fortsat skulle betale medielicens, selv om deres brug af det public service-indhold, som markedet næppe vil levere, er relativt begrænset. Hvis licenssatsen sænkes svarende til besparelsen ved det brede indholds ophør, opnår de ganske vist en tilsvarende udgiftsreduktion. Den bliver dog ikke stor, fordi der er ca. 2,5 mio. husstande til at dele den.
- De *få*, som fortrinsvis har brugt det public service-indhold, som markedet næppe vil levere, vil opnå samme licensbesparelse som de mange i gruppe A, men da de i mindre omfang anvender det brede indhold, som overflyttes til de kommercielle kanaler, vil de kun i begrænset grad få merudgifter til betalingskanaler.

Samlet vil det føre til en situation, hvor forholdsvis mange med stort forbrug af bredt indhold er tvunget til at medfinansiere de få, som fortrinsvis anvender det indhold, som markedet næppe vil levere. Det vil indebære en risiko for, at medielicensen mister sin legitimitet.

Endelig hører det med til konsekvensvurderingen af scenarie 4, at en overførelse af det brede, populære indhold til den kommercielle mediesektor vil kunne få ganske betydelige indvirkning både på de uafhængige medieproducenters omsætning og for den danske kultursektor. Hvordan tab og gevinst i givet fald vil blive fordelt, afhænger især af, om det vil føre til en øget produktion af bredt indhold, og hvilke konsekvenser afgivelsen af det brede programindhold til de kommercielle medier vil få for licensfinansieringens størrelse.

#### Sammenfattende vurdering af scenarie 4.

Overordnet set vil scenarie 4 indebære en principielt klarere arbejdsdeling mellem indholdsudbuddet fra henholdsvis det kommercielle marked og de offentligt finansierede public service-institutioner. Alt andet lige vil det endvidere give de rent markedsbaserede virksomheder en relativ konkurrencefordel, fordi den særligt efterspurgte del af det hidtidige public service-udbud overføres til kommercielle udbydere. Alt afhængigt af, hvordan proventet anvendes, vil scenariet kunne føre til en reduktion af licenssatsen.

Da det samlede public service-forbrug må antages at blive mindre, vil scenariet efter udvalgets opfattelse samlet set i mindre omfang end i dag kunne tilgodese de centrale formål med at drive public service-medier. Her drejer det sig ikke



alene om at stille et indholdsudbud, som kommercielle virksomheder næppe vil udbyde, til rådighed for borgerne. For at public service-formålene kan opfyldes, er det lige så vigtigt, at borgerne i meget stort omfang også faktisk benytter sig af udbuddet. Det vil den beskrevne løsning i scenarie 4 næppe kunne sikre.

**SCENARIO 5:**”PUBLIC SERVICE – STYRKES PÅ DANSK”

## PUBLIC SERVICE-MEDIERNE LÆGGER MERE VÆGT PÅ DANSK INDHOLD

**Beskrivelse af scenariet og dets baggrund.**

I scenarie 5 forudsættes det, at de danske public service-medier skal gøre en forstærket indsats for at etablere en klarere identitet af public service-udbudet som et dansk alternativ med et forøget udbud af det danskproducerede indhold og en tilsvarende reduktion af betydelige dele af det relativt billigere udenlandske indhold. Det gælder ikke mindst udbud målrettet til børn og den yngre del af befolkningen.

Baggrunden for scenariet er internationale medievirksomheders og serviceudbyderes stigende indflydelse på danskernes mediebrug og risikoen for, at medieindhold og tjenester præget af dansk sprog, kultur og samfundsbaggrund bliver stadig vanskeligere at finde og anvende.

**Scenarie 5's forventede effekt på medieforbruget.***a) Effekt på udbuddet.*

Public service-mediernes udbud vil i scenarie 5 først og fremmest blive præget af en anden fordeling mellem dansk og udenlandsk produceret indhold end i dag, hvor eksempelvis 31 pct. af sendetiden og 30 pct. af seertiden på DR TV samlet set i 1. halvår 2016 var udenlandsk fiktion. Reduktionen af det udenlandske indhold vil især gælde for de dele, der hidtil er blevet indkøbt på grund af de meget lave priser. Det gælder f.eks. billige film og serier, som i et vist omfang anvendes i sendefladerne som en slags ”fyldstof” i stedet for langt dyrere danskproduceret indhold. Der er væsentlige forskelle i minutpriserne til forskellige typer af indhold. Eksempelvis kan nævnes, at udsendelse af udenlandsk dramatik og fiktion har en samlet gennemsnitlig minutpris på 1.225 kr. (spredningen i minutpriserne for programmerne er 50-3.500 kr.), mens dansk dramatik har en gennemsnitlig minutpris på 61.683 kr. (spredning på mellem 20.000 og 95.000 kr.).

For at udnytte det relativt dyre danskproducerede indhold bedst muligt, indebærer scenarie 5 også en mere omfattende onlineadgang til nyt dansk indhold

og anvendelse af dansk arkivmateriale, bl.a. ved såkaldt pakketering, hvor det sættes i en sammenhæng (også journalistisk & aktualitetsdrevet) og præsenteres for brugerne på en relevant måde i deres hverdag. Det vil være et vigtigt led i sikringen af, at danskproduceret public service-indhold og -tjenester fortsat opleves som relevant og anvendes blandt den yngre del af borgerne. En øget arkivadgang rummer store muligheder – også i undervisningsøjemed – for at borgerne får adgang til en del af Danmarks historiske og kulturelle arv.

Parallelt med denne særlige satsning på dansk indhold vil der, jf. public service-definitionens omtale af ”det danske folkestyre i en globaliseret verden”, dog stadig være et udbud af udenlandsk indhold, f.eks. væsentlige aktualitets- og dokumentarprogrammer, kvalitetsspillefilm, BBC’s naturserier, udenlandsk musik mv. Også indhold produceret i de andre nordeuropæiske lande vil stadig udgøre en væsentlig del af public service-kanalernes indhold.

#### *b) Adgang.*

For at sikre den bedst mulige adgang til alt danskproduceret indhold er det centrale krav til public service-medier om ”fri og lige adgang” i scenarie 5 udstrakt til, at borgerne uden ekstra omkostninger også får onlineadgang til alt det indhold inkl. arkivmateriale, som de gennem deres licensbetaling har været med til at finansiere. Det er her vigtigt, at dette ikke alene sker i form af en mere eller mindre passiv ”arkivadgang”. Derfor skal der i scenarie 5 gøres en særlig indsats for at udvikle en kuratering, der forbedrer mulighederne for, at borgerne kan finde og guides frem til det danske udbud, hvad enten det findes i flowkanaler eller på on demand-platforme. Den i scenarie 4 omtalte ”lead in-effekt”, som gradvist vil miste sin betydning i takt med, at medieforbruget flytter fra flowkanaler over på de nye onlineplatforme, vil blive suppleret med og på sigt erstattes af algoritmebaserede ”anbefalingssystemer”. Det skal imidlertid ikke være algoritmeløsninger, der – som det kendes fra kommercielle platforme – automatisk fører brugerne hen til de afgrænsede dele af indholdet, de i forvejen anvender. I stedet drejer det sig om at udvikle åbne og transparente systemer, som i bedste public service-tradition også åbner op for ukendt indhold, som brugerne ”ikke vidste, de interesserede sig for og kunne anvende”.

#### *c) Forbrug af indhold*

En sådan udvikling af udbud og adgangsmuligheder vil – hvis det tænkes kreativt og på de nye mediers præmisser – kunne få indflydelse på borgernes forbrug, herunder blandt den yngre del af befolkningen. Den væsentlige reduktion af udenlandsk tv-indhold, hvoraf en del har mange seere, vil formentlig føre til et vist fald i brugen af public service-udbud. Men det vil i et eller andet omfang blive opvejet af et øget forbrug af dansk indhold. Ikke alene fordi dets andel af det

samlede udbud øges, men også fordi erfaringen viser, at mange borgere foretrækker indhold af dansk oprindelse. En særlig indsats på dette felt vil i øvrigt også motivere de kommercielle medieudbydere til at øge andelen af danskproduceret indhold i deres udbud, fordi der her er tale om en vigtig konkurrenceparameter.

Samlet indebærer scenarie 5's særlige satsning, at den ældre aldersgruppe (40+) vil kunne fastholdes på public service-kanalerne, fordi det forøgede danske indhold her er særlig attraktivt. Samtidig vil der skabes bedre muligheder for gennem kurateringen at sammenknytte deres brug af flowkanaler med en øget anvendelse af onlineindhold, som stadig for mange ældre er relativt begrænset.

Dertil kommer, at scenarie 5 vil forbedre mulighederne for, at den yngre del af befolkningen vil fastholde og måske øge sin anvendelse af dansk public service-indhold og -tjenester, så det ikke glider i baggrunden i takt med, at de nuværende 40+-årgange i løbet af de kommende år gradvis dør ud.

#### Øvrige forhold.

For at gennemføre den markante udvidelse af danskproduceret indhold med en tilsvarende reduktion af udenlandsk indkøbt indhold vil egenproduktionen skulle øges betydeligt. Det vil også indebære et mere intensivt – både kvalitativt og volumenmæssigt – samarbejde med de uafhængige danske producenter. Alt andet lige vil navnlig DR således blive en mere dominerende spiller i forhold til produktion af dansk indhold.

Den frie adgang til både arkivmateriale og nyproduceret dansk indhold indebærer bl.a. også, at rettighederne til dette materiale skal klareres.

Begge dele vil medføre meromkostninger, hvis størrelse udvalget dog ikke har haft mulighed for at vurdere. Det gælder også eventuelle muligheder for at finansiere merudgifterne gennem licenstilførsel og/eller besparelser på andre felter gennem f.eks. en reduceret sendetid, færre kanaler, andre aktivitetsbegrænsninger og rationaliseringer.

En udvidelse af danskproduceret indhold vil desuden gøre det nærliggende at udvikle et tættere samarbejde med hele den danske kommercielle mediesektor, andre kreative brancher, kulturinstitutioner m.fl. Der kan f.eks. sigtes mod udvikling af et nationalt ”medieøkosystem”, som det nærmere er beskrevet i afsnit 8.2 og 8.3.

### Sammenfattende vurdering af scenarie 5.

Scenarie 5's kombination af øget dansk nyproduktion og kurateret onlineanvendelse af public service-indholdet, inkl. arkivmateriale, rummer forudsætninger for at bygge bro over generationskløften mellem de yngre borgeres forbrugsmønster og indholdsmæssige præferencer og de ældre (40+) generationers relative stabile medievaner. Scenariet giver desuden muligheder for at udvikle et øget samarbejde med kommercielle medier, kreative brancher og danske kulturinstitutioner mv.

Alt andet lige vil DR på den anden side blive en mere dominerende spiller i forhold til produktion af dansk indhold. Desuden vil reduktionen af populære udenlandske programmer (især spillefilm og tv-serier) formentlig føre til en vis overflytning af det hidtidige public service-forbrug til det kommercielle marked.

Efter udvalgets vurdering har scenariet samlet set forudsætninger for at kunne opfylde de grundlæggende public service-formål, herunder især styrkelsen af dansk kultur og sprog samt folkestyre og sammenhængskraft.

### 7.3. Sammenfatning af scenarier og rammebetingelser

Kombinationen af de fem scenarier for udviklingen af fremtidens public service-medier med de udvalgte fem rammebetingelser er vist i tabel 4 nedenfor.

TABEL 4: OVERSICHT OVER KOMBINATIONER AF RAMMEBETINGELSER OG SCENARIER

Ramme- betingelser Scenarier	Indhold	Produktion	Distribution (specielt kuratering)	Finansiering	Organisering
Nuværende public servicesystem	Public service med offentlig regulering	Public service + marked	Public service	Offentlig	Antal: 11
(1) "Public service – overlades til markedet"	Marked	Marked	Marked	Marked	Ingen
(2) "Public service består – men institutioner forgår"	Marked (med offentlig regulering)	Marked	Marked	Offentlig (reduceret)	Ingen
(3) "Public service – koncentrerer hos DR"	Som nuværende	Som nuværende	Som nuværende	Offentlig (reduceret)	Kun én public service-institution
(4) "Public service – begrænses"	Begrænsning af public service-indholdet	Som nuværende	Som nuværende	Offentlig (reduceret)	Som nuværende
(5) "Public service – styrkes på dansk"	Førøget krav til dansk indhold	Som nuværende	Som nuværende + fri online adgang	Offentlig (reduceret / førøget?)	Som nuværende

Note: De markerede felter angiver ændrede rammebetingelser i forhold til det nuværende public service-system.



# 8.

## SAMARBEJDER MELLEML PUBLIC SERVICE-MEDIER OG ANDRE AKTØRER

Public service-udvalget skal i medfør af sit kommissorium se på, hvilke muligheder der er for et tættere samarbejde mellem de private publicister og public service-medierne. Udvalget finder, at samarbejde og partnerskaber mellem public service-medier og andre medievirksomheder, distributører, kulturinstitutioner, uddannelsesinstitutioner m.fl. bliver vigtigere i de kommende år. I en medievirkelighed, hvor dansk indhold og distribution heraf er under pres, har det danske samfund brug for at få mest muligt ud af ideer, indhold og ekspertise.

Et væsentligt udgangspunkt for sådanne samarbejdsprojekter og partnerskaber mellem public service-medierne og andre aktører er det forhold, at public service-medierne ligesom andre offentligt finansierede institutioner har en særlig forpligtelse til at stille deres kompetencer og ressourcer til rådighed til det fælles bedste.

Al erfaring viser imidlertid, at reelt frugtbart samarbejde kun kan etableres og trives, hvis alle involverede parter kan se deres egen interesse i samarbejdet og i fællesskab kan høste frugterne af det. Offentligt ejede institutioner kan pålægges at stille deres ekspertise og ressourcer til rådighed for hinanden og for private organisationer og virksomheder. Men et reelt samarbejde kan ikke etableres og udvikles gennem påbud. Det er således næppe tilfældigt, at de fleste vellykkede samarbejdsprojekter mellem public service-institutioner indbyrdes og med private medievirksomheder er opstået, fordi de involverede parter har set deres egen interesse deri.

### 8.1. Samarbejder i et internationalt perspektiv

Mulighederne for at udvikle flere og tættere samarbejdsprojekter mellem public service-medier og andre aktører drøftes også i andre lande.

Reguleringsinstrumenterne for de europæiske public service-medier – dvs. public service-kontrakter, -tilladelser og lignende – inkluderer i stigende omfang ambitioner om partnerskaber med andre sektorer. Men samtidig er det



interessant, at man i de senere år er blevet mere opmærksom på, at sådanne projekter skal være til gensidig nytte.

Eksempelvis kan nævnes, at den britiske regering den 15. september 2016 har offentliggjort sit forslag til BBC's nye Charter for perioden 2017 til 2027. I forslaget er der indsat en generel forpligtelse for BBC til at samarbejde og søge at indgå i partnerskaber med et bredt udsnit af organisationer – såvel kommercielle som ikkekommercielle – særligt i den kreative industri, inden for tv, radio og onlinetjenester. Men BBC pålægges samtidig at sikre, at dets partnerskaber er rimelige og til gavn for alle deltagere i partnerskabet, herunder i forhold til branding og fremme af partnerskabets slutprodukt.

Denne tankegang om fælles nytte kan findes i mange af de engelske samarbejdsprojekter. Eksempelvis har BBC og den britiske radiobranche i mange år haft som mantra, at man vil "samarbejde om teknologi og konkurrere på indhold". Det har ført en lang række samarbejder med sig. Mest kendt er nok etableringen af en fælles netradioplayer, hvor lytterne kan tilgå alle de engelske radiostationer, både kommercielle og public service-stationer. Samproduktioner mellem public service-stationer og kommercielle medier er et andet felt. Blandt andet kan det nævnes, at den britiske public service-tv-kanal Channel 4 har indgået et samarbejde med Netflix om samproduktion af en gaminginspireret dramaserie "Kiss Me First", som vil være at finde på Netflix' internationale tjenester umiddelbart efter, at serien er blevet vist på Channel 4's ungdomskanal E4 til næste år. Et andet eksempel er BBC's samarbejde med den amerikanske tv-kanal AMC om samproduktion af miniserien "The Night Manager". Dette kendes i øvrigt også fra Norden, hvor svenske SVT i samarbejde med MTG Viaplay er i gang med at producere sin hidtil største dramasatsning "Vår tid är nu". Dramaserien forventes at have premiere på SVT i efteråret 2017 og at blive udbudt hos Viaplay i efteråret 2018.

I Norge er det i regeringens Stortingsmelding om public service og mediemangfoldighed fra juni 2015 pointeret, at den norske offentligt finansierede public service-aktør NRK har et selvstændigt ansvar for at bidrage til den norske mediemangfoldighed – bl.a. ved i større grad at linke til andre medier for derved at skabe nettrafik. Stortinget har efterfølgende den 1. marts 2016 bakket op omkring bl.a. dette punkt i Stortingsmeldingen. Fra en samarbejdssynsvinkel er det imidlertid mere interessant, at den samlede norske radiobranche er gået sammen om at sikre en overgang til digital radio. Sammen stiftede de store kommercielle aktører og NRK selskabet Digital Radio Norge, som har haft til opgave at etablere et sendenet, udarbejde policies og markedsføre DAB-plattformen.

Et helt aktuelt eksempel på nytænkning af samarbejdskonstellationer mellem public service-institutioner og en bredere vifte af offentlige institutioner og private virksomheder kan ses i den flamske public service-institution VRT's nye public service-kontrakt for 2016-2020. Som noget nyt indeholder den et strategisk formål om at indføre partnerskaber med henblik på at styrke hele det nationale medieøkosystem, herunder mediepartnerskaber på tværs af sektorer og samarbejde med private medieselskaber. Dette skal ses som led i VRT's rolle med at styrke det nationale medieøkosystem som modvægt til de nye internationale aktører. I tidligere public service-kontrakter lå fokus primært på samarbejde med kulturelle og uddannelsesmæssige sektorer og med uafhængige audiovisuelle produktionsselskaber. Begrebet "det nationale medieøkosystem" skal her forstås som 3 "lag" bestående af: 1) først et forretningsøkosystem, som er direkte involveret i medieindholdsværdikæden (kommercielle medier og public service-medier, distributører, produktionsselskaber, film, de trykte medier, onlinemedier mv.), 2) dernæst de kreative sektorer og 3) endelig aktører fra teknologi- og e-handelssektorerne. I et sådant "bredt" medieøkosystem antages, at VRT kan spille en fremtrædende rolle, men det forudsættes samtidig, at VRT ikke kan stå alene med ansvaret for, at det lykkes. Ambitionen om partnerskaber skal deles af de øvrige aktører i det flamske medieøkosystem.

## 8.2. Samarbejder i en dansk kontekst

Der har i de senere år været en række samarbejdsprojekter mellem de danske public service-institutioner og de danske kommercielle medier, kulturinstitutioner, uddannelsesinstitutioner mv. Nogle af disse samarbejder finder sted inden for rammerne af DR's og de regionale TV 2-virksomheders public service-forpligtelser til at samarbejde med det danske musik- og kulturliv og produktionsmiljø. Det gælder eksempelvis i forhold til DR's og de regionale TV 2-virksomheders forpligtelser om udlægning af produktion af programmer mv. til uafhængige producenter. TV 2/Bornholm er desuden forpligtet til at samarbejde med Bornholmske institutioner, foreninger mv. inden for kultur og sport. Det kan også nævnes, at både DR og TV 2/DANMARK skal engagere sig økonomisk i dansk film, der navnlig omfatter produktion af spillefilm og kort- og dokumentarfilm produceret af uafhængige producenter.

DR, de regionale TV 2-virksomheder og TV 2 DANMARK har i forbindelse med udvalgets første temamøde den 10. september 2015 – hvor bl.a. samspil og muligheder for samarbejde mellem public service-medier og andre medier samt øvrige samarbejdspartnere var til debat – fremlagt interessante eksempler på samarbejde. Der er bl.a. flere eksempler på succesfulde redaktionelle samarbejder

mellem DR og de regionale TV 2-virksomheder og private medier, omend der indtil videre er relativt få eksempler på større redaktionelle samarbejder. På det regionale område kan til illustration nævnes, at TV 2/FYN har et løbende samarbejde med Jysk Fynske Medier. DR stiller i dag en mindre mængde indhold til rådighed, der frit kan bruges på private mediers platforme. Det er uafklaret, i hvilket omfang private medier benytter det på deres sites. DR har efter aftale med nogle af dagbladene aggregerede systematiske links til udvalgte historier fra dagbladene på forsiden af dr.dk/nyheder. Der foreligger ikke en specifik angivelse af udviklingen i brugen af disse systematiske links.

I den mediepolitiske aftale for 2015-2018 indgået den 26. juni 2014 mellem den forhenværende regering og samtlige daværende partier i Folketinget er det angivet, at aftalepartierne forventer, at DR og Danske Medier etablerer en dialogproces om samspillet mellem DR som public service-virksomhed og dagbladene med henblik på at afsøge muligheder for samarbejdsmodeller såsom deling af DR-indhold, eksponering af dagbladene i en DR-kontekst mv. DR har i den forbindelse fremsat forskellige forslag til samarbejder mellem DR og dagbladene, som Danske Medier imidlertid har fundet utilstrækkelige. Blandt forslagene er, at DR og private medier indgår større partnerskaber om undersøgende journalistik, og at DR i højere grad end i dag målretter links på dr.dk til eksempelvis dagbladenes debat- eller kulturindhold, så dr.dk bidrager til at guide brugere videre til dagbladenes sites. Danske Medier har imidlertid som forening tilkendegivet, at spørgsmål om evt. samarbejder mv. er anliggender, som den enkelte avis skal tage stilling til, og som foreningen hverken har kompetence til eller ønske om at indgå aftaler om på vegne af dets medlemmer.

### **8.3. Generelt om muligheder og barrierer for samarbejder**

Det må imidlertid også konstateres, at der er en række barrierer for samarbejder. Barrierer for samarbejder kan være komplekse udfordringer af konkurrencemæssig, holdningsmæssig, organisatorisk og rettighedsmæssig karakter.

For nogle private medier består den primære barriere tilsyneladende i, at DR og andre public service-institutioner opfattes som konkurrenter i forhold til markedsandele og udbredelse. For kultur- og uddannelsesinstitutioner består barrieren primært i mulighederne for samfinansiering af større samarbejdsprojekter, og i at DR og andre public service-institutioner opleves som ”tunge og uigennemskuelige” at samarbejde med. Der er fra begge sider relativt få løse projektmidler, og idéer skal godkendes i flere led. Desuden kan der fra DR's

og andre public service-institutioners side være en bekymring for, at public service-indholdet optræder i kommercielle sammenhænge eller sammenhænge, man ikke har redaktionel kontrol over. Dette sidste forhold er i øvrigt også berørt i den britiske regerings white paper om BBC's nye Charter. Her nævnes bl.a, at *"while the government believes that the BBC must make sure that viewers have appropriate access to BBC content – whether that be on its own platform (the BBC iPlayer), or those operated by others – the BBC also has a duty as a public service broadcaster to ensure that its content is given appropriate prominence, findability and attribution on those platforms run by others, and should have the flexibility to secure these public benefits in commercial negotiations"*.

Samlet finder udvalget, at en indsats for at øge samarbejdet mellem public service-medierne, den kommercielle mediebranche og relevante offentlige institutioner kan indebære store fælles fordele for alle parter. Det bør imidlertid baseres på en bredere og mere velfunderet, samlet strategi, end der hidtil har været gældende. Her kan det ovenfor omtalte flamske eksempel formentlig tjene som inspiration. Danmark er, ligesom Flandern, en lille brik i et internationalt mediemarked med meget store transnationale aktører. Danske medievirksomheder – både public service-institutioner og kommercielle virksomheder – er i den sammenhæng meget små. I det lys bør en langsigtet strategi for at øge samarbejdet mellem alle relevante aktører baseres på en vurdering af, hvorledes de både i enkeltstående projekter og i længere strategiske alliancer kan komplementere hinanden på en måde, som giver merværdi til alle involverede parter og dermed også til det samlede danske samfund.



# 9.

## UDVALGETS SAMLEDE VURDERING AF SCENARIERNE OG FREMTIDIGE RAMMEBETINGELSER

I Public service-udvalgets politisk fastlagte kommissorium indgår som præmis for udvalgets arbejde, at der i den nye medievirkelighed er ”behov for at tage stilling til, hvorledes public service-medierne kan eller skal hjælpe til med at tilgængeliggøre og fremme seningen og lytningen af kvalitetsindhold ikke bare i radio og tv, men på de medieplatforme, den danske befolkning gør brug af, og understøtte en demokratisk debat med udgangspunkt i danske værdier”.

Det har altså været en politisk præmis for udvalgets arbejde, at public service skal spille en rolle i den nye medievirkelighed.

Udvalget afholdt med sit første temamøde den 10. september 2015 en høring om rationalet for public service i den digitale fremtid.

Det blev på temamødet debatteret, hvorvidt digitaliseringen og det mere individualiserede mediebrug bør medvirke til, at *rationalet* bag public service som beskrevet i radio- og fjernsynslovens brede public service-begreb bør ændres, eller om formålet med public service er grundlæggende uændret, uanset overordnet enighed om, at rationalet for public service i den nye medievirkelighed er det samme som i dag. Det vil sige, at public service også i den digitale fremtid skal opfylde demokratiske, samfundsmæssige og kulturelle behov. Der var derimod ikke enighed om, hvordan *udmøntningen* af public service skal ske i den nye medievirkelighed.

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.

## 9.1. Effekt på borgernes mediebrug set i lyset af de overordnede public service-formål

Som redegjort for i kapitel 3 om grundlaget for dansk mediepolitik de næste 10 år forventes det, at befolkningen fortsat i de næste 10 år, som er dette udvalgs tidshorisont, vil være splittet af en generationskløft mellem primært yngre (de til den tid 15-35-årige) onlinebrugere og den ældre halvdel (40+) af borgerne, som fortrinsvis anvender de traditionelle medier. Der vil derfor i denne periode fortsat være behov for en mediemæssig betjening af både brugerne af de traditionelle flowmedier og brugerne af de digitale platforme.

Udvalgets effektiviteter af de fem scenarier viser kort fortalt, at scenarierne i forskellig grad må forventes at være i stand til at indfri de overordnede public service-formål, herunder i forhold til de forskellige aldersgrupper.

I det ene yderscenario, hvor *medieudbuddet varetages af markedet uden offentlig støtte (scenarie 1)*, må der forventes en betydelig mindre produktion og et betydeligt mindre forbrug af det indhold, som præger det nuværende public service-system, og som i en samfundsmæssig og kulturpolitisk sammenhæng må anses for særligt vigtige. Det vil især ramme danskproduceret indhold og indholdskategorier som danske børneprogrammer, store danske dramaproduktioner, grundigt researchet aktualitets- og dokumentarstof, kunst & kultur, kirke & tro, historie og videnskab.

Dette vil ikke i samme grad gøre sig gældende i de to *scenarievarianter, hvor markedet leverer public service med offentligt tilskud (scenarie 2)*. Den første variant, hvor forskellige private aktører via midler fra en public service-fond potentielt stiller et bredt public service-indhold til rådighed (*scenarie 2A*), vil i højere grad end det rent markedsorienterede scenarie kunne tilgodese public service-formålene. En sådan model indebærer imidlertid særligt problemer i forhold til at sikre overblik over og adgang til det samlede, licensfinansierede public service-udbud, som stykvis vil ligge på mange forskellige kanaler og platforme. Dette vil særligt få betydning for borgerne 40+, som traditionelt anvender de flowbaserede medier. Alt i alt vil den anden scenarievariant med udlægning af hele kanaler og platforme (*scenarie 2B*) både rumme fordele og ulemper set i forhold til fondsvarianten. Det licensfinansierede indhold vil her være frit tilgængeligt uden for betalingsmure og fremstå tydeligere og vil være lettere at finde for borgerne, fordi det optræder som samlede public service-kanaler og -platforme. Der vil derimod i en adgangs-sammenhæng formentlig være

vanskeligheder med at etablere en sammenhængende og velfungerende kuratering af public service-indhold på tværs af de spredte udbud fra nye kanaler og platforme. Dette er allerede en svaghed ved det nuværende public service-system.

Scenariet, hvorefter *antallet af public service-institutioner reduceres til en enkelt institution (scenarie 3)*, vil næppe i synderlig grad ændre udbuddet og forbrug af public service-relevant indhold sammenlignet med det nuværende public service-system. Scenariet kan dog give grundlag for en forstærket regional nyheds- og aktualitetsdækning. Desuden vil sammenlægning til en enkelt institution give bedre muligheder for en samlet kuratering af public service-udbuddet og dermed gøre det nemmere at finde og anvende.

I scenariet, hvor *public service-medierne kun skal tage sig af det indhold, som markedet næppe vil levere (scenarie 4)*, må forbruget af dette indhold antages at blive mere begrænset og vil dermed kun i begrænset omfang kunne tilgodeses de overordnede public service-hensyn. Der vil bl.a. være tale om et fald i lytter- og seertal blandt den store del af borgerne, som er storforbrugere af det brede indhold, som overføres til kommercielle kanaler. Hvis dette alene medfører, at brugen af disse programmer flytter med fra public service-kanaler til kommercielle kanaler, vil det i relation til det samlede medieforbrug ikke ændre noget. Fraværet af det brede indhold på public service-kanalerne vil imidlertid betyde, at disse vil miste den ”lead in-effekt”, der er så afgørende for at lede brugerne hen til det indhold, som markedet næppe vil levere. Selvom den gradvise overgang fra flowkanaler til on demand-forbrug vil betyde, at ”lead in” kommer til at betyde stadig mindre, vil det stadig i de kommende 10 år være en helt væsentlig faktor. Samlet vil det føre til en situation, hvor forholdsvis mange med stort forbrug af bredt indhold, er tvunget til at medfinansiere de få, som fortrinsvis anvender det indhold, som markedet næppe vil levere. Det vil indebære en risiko for, at medielicensen mister sin legitimitet.

Det andet yderscenarie med hovedvægt på *indhold af dansk oprindelse (scenarie 5)*, vil efter udvalgets opfattelse kunne imødekomme public service-formålene. Det skyldes i særlig grad scenariets muligheder for at bygge bro over alderskløften mellem de yngre borgeres forbrugsmønster og indholdsmæssige præferencer og de ældre (40+) generationers relative stabile medievaner. På den anden side vil navnlig DR alt andet lige blive en mere dominerende spiller i forhold til produktion af dansk indhold. En gennemførelse af scenariets indsatser vil medføre meromkostninger, hvis størrelse udvalget ikke har haft mulighed for at vurdere. Det gælder også eventuelle muligheder for at finansiere merudgifterne gennem licenstilførsel og/eller besparelser på andre felter gennem f.eks. en reduceret sendetid, færre kanaler, andre aktivitetsbegrænsninger og rationaliseringer mv.



De valgte grundscenarier skal som nævnt anvendes til at illustrere, hvad der kan ske, når man vælger forskellige varianter af rammebetingelser for public service – om det så er i forhold til afgrænsning af public service-indhold, produktion, distribution eller finansiering af indholdet eller organiseringen af public service-virksomheden. Det er klart, at der findes mange kombinationsmuligheder, og effekten på borgernes medieforbrug set i lyset af de overordnede public service-formål vil i sidste ende afhænge af, hvordan man vælger at ”skrue på forskellige knapper”.

I afsnittet nedenfor vil udvalget adressere elementer, som efter udvalgets opfattelse bør indgå i overvejelser om de fremtidige reguleringsformer i det danske public service-system inden for de næste 10 år.

## 9.2. Fremtidige rammebetingelser for public service

Det indgår i udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje, hvilke rammebetingelser der bør være for public service i det nye medielandskab, så de danske public service-medier kan nå et bredt udsnit af danskerne – herunder børn og unge – med public service-tilbud på de platforme, danskerne anvender.

Særligt børn og unge udgør en stor udfordring i forhold til at udvikle reguleringsformer, der understøtter og fremmer mediebrug, der inviterer til den form for bredere samfundsmæssig forståelse, som folkestyret hviler på.

### Børn og unge

På Public service-udvalgets andet temamøde den 1. marts 2016 satte udvalget fokus på børn og teenagers mediebrug.

Børn og unge benytter public service-medier, men for dem er det ikke de medier, de går til først.

Kort sagt benytter børn og unge de platforme, der passer i de situationer, de befinder sig i. Deres foretrukne platforme er ikke længere den klassiske tv-skærm, FM-/DAB-radioen eller hjemmesider. Deres tilgang er som oftest via smartphones og dernæst tablets. Den største andel af deres mediebrug finder sted på disse devices – såvel billeder som lyd – og det sker primært på internettet i form af streaming, sociale medier og apps. De benytter den udbyder, der har det indhold på den platform, hvor de lige i situationen oplever et behov for sådant indhold. Herved er public service-medier bl.a. oppe imod store internationale

spillere, hvor børn og unge oplever et langt større udbud af indhold, der som hovedregel ikke er dansk.

Særligt YouTube spiller en væsentlig rolle. Det er her værd at bemærke, at indholdet, der forbruges på YouTube, over årene har skiftet karakter fra de sjove/underholdende mindre klip og musik til mediekkanaler, personlige kanaler og ikke mindst indhold, der kan anvendes til at dygtiggøre brugere (genveje til spil/gør-det-selv osv.) En stor del af dette indhold vil public service-medier have svært ved at påvirke og producere, idet der på YouTube hvert minut uploades indhold svarende til 400 timers video (estimat).

Samtidig er dansk indhold stadigvæk indhold, som børn og unge samles med andre om at se/deltage i. Den norske public service-broadcaster NRK's store succes med ungdomsserien "SKAM" illustrerer også, at det er muligt at tiltrække seere i en nordisk sammenhæng. Ifølge tal fra NRK fik den norske public service-station på sin hjemmeside alene i september 2016 besøg af 187.000 unikke danske brugere, der ville se afsnit af SKAM.

Udvalget finder anledning til at fremhæve følgende elementer, som der efter udvalgets opfattelse bør tages højde for ved udviklingen af reguleringsformer for public service inden for de næste 10 år, hvor både brugerne af de traditionelle flowmedier og af de digitale platforme skal betjenes:

1. Hvis man ønsker at opretholde rationalet bag public service – dvs. understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre og styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraft – er det ikke tilstrækkeligt, at der samlet set stilles et bredt public service-udbud til rådighed for befolkningen (det nuværende fra eksisterende public service-institutioner, private medier via puljeordninger eller på anden vis). Det er lige så vigtigt, at borgerne kan finde public service-udbuddet og faktisk anvender det. I den forbindelse er det afgørende, at der skabes mulighed for en sammenhængende kuratering af public service-indholdet, så brugerne præsenteres for indhold, der ligger uden for deres umiddelbare præferencer.
2. Ønsker man public service-medier, der lever op til de overordnede public service-formål, skal disse kunne være til stede på de digitale platforme, hvor de målgrupper, der har mere digitale medievaner, er til stede. Public service-

medierne skal således have fri adgang til at nå brugerne med public service-indhold på alle relevante digitale platforme, uanset om det er via internet, virtual reality eller andre måder. I modsat fald vil public service miste betydning for store grupper af befolkningen og public service-medierne vil langsomt dø ud. Samtidig skal der fortsat leveres indhold til den majoritet af danskerne, der fortsat anvender de traditionelle tilgange til radio og flow-tv.

3. Særligt for børn og unge er der en stigende udfordring i forhold til at nå disse med public service-indhold. Det forekommer usandsynligt, at der kan produceres nok indhold til især flow-tv og -radio, som fast kan tiltrække disse målgrupper til bestemte kanaler. De vil dog formentlig som hidtil benytte klassisk public service ved særlige begivenheder. Skal man fastholde børn og unge i at benytte indhold fra den samme udbyder (eller gruppe af udbydere), så skal indholdet og branding heraf kontinuerligt udvikles. Det må antages, at børn og unge vil vælge public service-indhold, hvis indholdet tiltaler dem i den givne situation på den forhåndenværende platform og ikke ud fra, hvem der har produceret det. Derfor skal public service-medierne have rammer, der muliggør gentænkning af public service for børn og unge, herunder produktion af langt mere indhold til de platforme, der er børn og unges præferencer. Public service-medierne skal i højere grad gøre brug af de muligheder, som de digitale platforme tilbyder, i form af muligheder for deltagelse, dialog og fri adgang til attraktivt indhold til unge.
4. Der bør i videst muligt omfang etableres fri onlineadgang til public service-mediernes samlede indhold inkl. arkivadgang uden yderligere betaling end licensbetalingen. Adgangen skal suppleres af en sammenhængende kuratering, som muliggør, at brugerne præsenteres for indhold, der ligger uden for deres umiddelbare præferencer. En øget arkivadgang rummer store muligheder – også i undervisningsøjemed – for at borgerne får adgang til en del af Danmarks historiske og kulturelle arv.

5. På regionalt/lokalt niveau skal der stilles et styrket public service-indhold til rådighed – herunder en forstærket regional nyheds- og aktualitetsdækning – som rent faktisk anvendes af borgerne, hvis rationalet bag public service om at understøtte borgernes handleevne i det danske folkestyre og styrke dansk kultur, sprog og sammenhængskraft skal opretholdes.
6. Der bør iværksættes en langsigtet samlet strategi for at øge samarbejdet mellem public service-medierne, den kommercielle mediebranche og relevante offentlige institutioner. En sådan strategi bør baseres på en vurdering af, hvorledes alle relevante aktører både i enkeltstående projekter og i længere strategiske alliancer kan komplementere hinanden på en måde, som giver merværdi til alle involverede parter og dermed også til det samlede danske samfund.



# 10.

## BILAGSOVERSIGT

- Bilag 1: Kommissorium for Public service-udvalget
- Bilag 2: Medlemmer af Public service-udvalget
- Bilag 3: Høringsnotat om forandringer af rammevilkår og udviklingstendenser inden for medieområdet.
- Bilag 4: Notat om indsamling af erfaringer om public service i andre lande
- Bilag 5: Hovedresultater af metanalyse af relevante studier af samspillet mellem public service-medier og private medier fra the Reuters Institute for Study of Journalism (RISJ), Oxford Universitet.
- Bilag 6: Indhold som markedets kommercielle medievirksomheder næppe vil levere (uden offentlig finansiering) – tv-området
- Bilag 7: Forbrugsrelateret finansiering ved abonnement og/eller ”pay-per-view”