

Styr på statens medier

Danske Mediers oplæg til medieforhandlingerne i 2014

Danske Medier

26. februar 2013

Indledning

Danske Medier er de private mediers brancheforening. Foreningen har nærværd 500 virksomheder og koncerner med omtrent 1.000 medier som medlemmer. Foreningens medlemskreds omfatter dagblade, ugeaviser, magasiner, specialmedier, websites, mobilsites, radio, tv mv. Foreningen tæller ikke statens medier blandt medlemmerne.

De medieforeninger, som i 2012 blev fusioneret for at danne Danske Medier, har gennem mange år fulgt udviklingen i statens medier. Gennem 2000-årene og særligt siden medieaftalen i 2008 har de private medier advaret mod DR's og De regionale TV 2-stationers tiltagende dominans.

Med medieaftalen i 2012, der markant favoriserer statens medier over for de private, som endda står til at miste mediestøtte, må Danske Medier på det skarpeste advare mod den trussel for de private mediers sunde udvikling, som de licensbetalte DR- og regionale TV 2-stationer udgør. En trussel, der vil begrænse demokratiet i Danmark, fordi mangfoldigheden i mediebildet og kvaliteten af indholdet svækkes, og borgernes frie valg af medier mindskes, såfremt der ikke skabes en sund og naturlig konkurrence mellem statens medier og de private medier

Hertil kommer, at den igangværende – og af økonomiske årsager tvingende nødvendige – overgang til betaling for at benytte væsentlige dele af de private mediers digitale indhold skaber risiko for, at DR og de regionale TV 2-stationer kan forøge deres tiltrækningskraft ved gratis at publicere de nyheder, som brugerne ellers skal betale for hos de private medier.

Så længe statens medier bidrager til en afbalanceret mangfoldighed, udgør de et positivt bidrag til mediebildet. Men situationen efter det seneste medieforlig er ændret, og Danske Medier konstaterer, at DR og de regionale TV 2-stationer nu er styrket så meget, at det har betydet en svækkelse af de private medier. Tiden er inde til besindelse hos de politikere, som bestemmer over statens medier og definerer kravene til public service.

Dette notat beskriver Danske Mediers position i forhold til DR og de regionale TV 2-stationer. TV 2/Danmark, der overvejende opererer på markedsvilkår, er ikke i samme grad som DR og de regionale TV 2-stationer i Danske Mediers søgelys.

Per Lyngby
Formand

Ebbe Dal
Adm. direktør

Indhold:

1. Danske Medier anerkender public service, men der skal være styr på aktivitetsniveauet	Side 4
2. Statens medier går for lang	Side 6
3. Danske Mediers ønsker til medieaftalen i 2014	Side 8
Bilag 1. Forudsætningerne for public service i EU og forholdene i Tyskland	Side 12
Bilag 2. Liste over tilladte og ikke tilladte aktiviteter på nettet for ZDF og ARD	Side 18
Bilag 3. Indholdets vandring fra private medier til statens medier	Side 19

1. Danske Medier anerkender public service, men der skal være styr på aktivitetsniveauet

Danske Medier anerkender som nævnt statsmediernes tilstedeværelse og mission. Der er dog væsentlige forbehold i denne opfattelse:

Det er ofte gentaget i debatten, at DR skal tilpasse sig medieefterspørgslen og følge sine brugere, når de migrerer fra gamle til nye medieformer. Danske Medier mener ikke, dette er en naturlov, men at udsagnet kun gælder, hvis der inden for de nye medieformer, der migreres til, ikke findes – eller med sandsynlighed vil komme – private tilbud, som kan tilfredsstille efterspørgslen. Foreningen opfatter den teoretiske idé bag public service, der har været formuleret som behovet for at korrigere markedsfejl, som en væsentlig definition til klarlægning af, hvor statens medier *bør* operere og *afholde sig fra* at operere. Derfor er der forskel på Danske Mediers opfattelse af de statslige mediers virksomhed på forskellige medieområder

Landsdækkende tv

DR's kerneområder er landsdækkende radio og tv. Inden for disse medieformer har DR og de regionale TV 2-stationer en slags hævde, og særligt for tv's vedkommende er der tale om store økonomiske krav til programproduktion. Derfor finder Danske Medier, at den teoretiske idé om at korrigere markedsfejl kan forsvare DR's massive aktivitet med nyhedsformidling på tv. Det skal forstås på den måde, at et lille marked som det danske næppe kan bære en kvalificeret nyheds- og kulturel produktion på internationalt niveau gennem markedsøkonomi alene.

Det er dog foreningens opfattelse, at DR's stadige udvidelse af kanalantallet er et markedsproblem, hvilket kommenteres i afsnit 2.4.

Det er også Danske Mediers holdning, at definitionen af, hvad der kan henregnes til public service, er helt udvandet, så en stor del af sendefladen både hvad angår fiktions- og nyhedsproduktion i dag har rent underholdende karakter på en måde og med udsendelser, som ikke kan skelnes fra det private tv-udbud, som dermed svækkes.

Landsdækkende radio

Radio er et langt billigere medie at arbejde med og derfor mere tilgængeligt for private medier end broadcast-tv; men Danske Medier anerkender for det første, at DR's radiovirksomhed har en lang historie som en integreret del af det danske mediebillede, for det andet, at radiovirksomheden også er knyttet til DR's musikproduktion med en række vigtige og etablerede ensembler inden for klassisk og rytmisk musik. Endelig er etableringen af Radio 24Syv, der er sikret finansiering i otte år frem til 2019 en faktor, som indtil videre medvirker til at fastlåse vilkårene for DR's landsdækkende radiovirksomhed.

Regional tv og radio

På de regionale markeder er såvel DR's P4 og de regionale TV 2-stationer fastslået som væsentlige nyhedsformidlere. De medvirker ved deres tilstedeværelse a priori til et pluralistisk mediebillede også i provinsen, og det finder Danske Medier positivt. Men foreningen er kritisk over for deres omfattende lån og ran fra de private mediers nyhedsproduktion, hvilket bør reduceres stærkt. Desuden lader den jævnt hen kreditering, altså angivelse af, hvor stoffet kommer fra, meget tilbage at ønske. Dette behandles i afsnit 2.3.

Web, mobil og andre nye medier

Medens Danske Medier af forskellige grunde opfatter særligt de statslige mediers nuværende tv-virksomhed, men også radiovirksomheden som en naturlig del af mediebilledet i Danmark, er synspunktet på webaktiviteterne meget kritisk. Dette kommenteres i afsnit 2.2.

Danske Medier mener, at det er naturligt, at DR og de regionale tv-stationer kan lægge deres originale udsendelser på nettet og i begrænset omfang supplere med mere originalt stof, der har udgangspunkt deri. Men hvad der går derudover, bør overlades til de private medier.

2. Statens medier går for langt

Selvom Danske Medier som nævnt ovenfor er positiv over for en betydelig public service-virksomhed, er det mere og mere påkrævet for de private mediers bæredygtighed at få sat grænser op for statens medievirksomhed.

Kort fortalt koncentrerer Danske Mediers kritik om følgende fem spørgsmål:

2.1. Balancen mellem statens medier og de private medier er tippet

Forholdet mellem statens medier og de private medier har fået slagside. Et styrket DR og styrkede TV 2/Regioner svækker mangfoldigheden og kvaliteten i mediebildet.

Danske Mediers forskellige mediegrupper finder – uanset individuelle synspunkter om mediestøtte og nulmoms – samstemmende, at tildelingen af yderligere 158 mio. kr. til DR og de regionale TV 2-stationer i medieaftalen fra 2012 i kombination med den stagnerende støtte til private medier og stigningen i lønsumsafgift til dagbladene alt i alt betyder en væsentligt øget konkurrenceforvriddning til fordel for statens medier.

2.2. DR's webaktiviteter er vokset uacceptabelt

DR's webaktiviteter går langt ud over, hvad der med rimelighed kan forklares med ønsket om at korrigere markedsfejl.

I modsætning til traditionel tv- og radiosending er webdistribution ikke begrænset af frekvenser, men tilgængelig for enhver, startomkostningerne er lave, og mangfoldigheden på nettet er derfor overvældende. Der er følgelig ikke behov for selvstændig medieproduktion fra statens medier på nettet, og deres tilstedeværelse dér kan umiddelbart kun retfærdiggøres for så vidt angår stof med tilknytning til deres naturlige radio- og tv-virksomhed.

2.3. DR's brug af de private mediers stof er for omfattende

Uanset om der i det enkelte tilfælde er tale om en ophavsretlig krænkelse, overstiger de statslige mediers brug af citater fra de private medier, særligt på nettet, hvad der er rimeligt.

I den aktuelle situation, hvor særligt dagbladene i disse år overgår til brugerbetaling for digitalt indhold, vil den fortsatte udnyttelse af de private mediers redaktionelle indsat omsat til statens medier og bragt gratis i disse blive fatal for de private mediers udvikling.

De hidtidige undersøgelser af vandringen af stof mellem private medier og DR peger entydigt på, at denne går fra de private medier til DR. Det samme gælder erfaringsmæssigt også for de regionale TV 2-stationer. Der er ikke aktuelle bearbejdede undersøgelser, og det er derfor vigtigt at tilvejebringe nye.

2.4. DR's og de regionale TV 2-stationers tv-tilbud skader annoncemarkedet

DR's forøgelse af tv-kanaler til seks svækker de private tv-stationer, fordi den store markedsandel reducerer mulighederne for at opnå seertal til de private tv-kanaler.

Da en meget stor del af programvirksomheden hos DR ikke adskiller sig fra tilsvarende virksomhed hos private tv-stationer, kan dette ikke forsvares med argumenter om public service forpligtelser, uanset at EU arbejder med meget brede definitioner.

Dertil kommer, at en stadig udbredelse af DR på flere tv-kanaler alene tjener til at tage markedsandele, men ikke øger sammenhængskraften i samfundet gennem fælles oplevelser. Der er i DR's public service-aftale en passus om, at "DR skal samle danskerne i store og små fællesskaber". At "samle Danmark i små fællesskaber" er en fordrejning af fællesskabsbegrebet, der ikke er anerkendelsesværdig, særligt på baggrund af, at små fællesskaber – nicher – i dag holdes sammen på nettet og gennem sociale medier – og i øvrigt fortsat af et utal af foreninger, specialmedier, geografisk definerede nyhedsmedier osv.

2.5. Værdi- og markedstesten er aldrig slået igennem

Ved medieaftalens indgåelse i 2009 blev der strammet op på den eksisterende værditest, som skal gennemføres, hvis DR skal iværksætte nye initiativer, så den skulle kombineres med en markedstest.

Da lovgivningen fandt sted, blev værdi- og markedstesten imidlertid for det første ikke tilrettelagt efter de retningslinjer, som Danske Medier på baggrund af erfaringer fra England og Tyskland havde anbefalet, men svækket både i sin konstruktion og i den forstand, at kun helt nye aktiviteter skulle testes. Væsentlige udviklinger på nettet kunne således ikke fanges op.

Med medieaftalen for 2013-14 lægges der op til en 'forenkling' af værditestordningen, som reelt bliver en afsvækkelse.

3. Danske Mediers ønsker til medieaftalen i 2014

Danske Medier har i konsekvens af synspunkterne i det foregående afsnit fem ønsker til den medieaftale, der skal indgås i 2014. De er i korthed omtalt nedenfor, og forholdene for de private medier over for DR og Danske Mediers ønsker om udviklingen er i øvrigt anskueliggjort i den grafiske fremstilling i **Bilag 3**.

- 1. Plads til de private medier**
- 2. Web efter intentionerne i Tyskland**
- 3. Styr på redaktionelt lån og ran**
- 4. Reduktion af presset på reklamemarkedet**
- 5. Forbedring af værdi- og markedstesten**

Ad 1. Plads til de private medier

DR og de regionale TV 2-stationer modtager godt fire milliarder kroner om året til at gennemføre deres virksomhed. De private medier har en væsentlig større omsætning, over 15 mia. kr. Men de private mediers økonomi er trængt, og statens medier med deres stadig mere massive og altid stabile finansiering er blandt de væsentligste årsager hertil. DR har ofte afvist at have negativ indflydelse og henvist til, at de store problemer, som de private medier lider under, frem for alt stammer fra Googles og Facebooks virksomhed. Denne argumentation hænger imidlertid ikke sammen, eftersom presset fra DR mod de private virksomheder naturligvis ikke bliver mindre, men større, når det føjes til det udenlandske pres.

Ad 2. Web efter intentionerne i Tyskland

Der kan kun ske en tilfredsstillende udvikling af de private netmedier til betalingsmedier, hvis der kommer en markant ændring af de statslige medieres tilgang til netaktiviteterne. Danske Medier har mistet troen på, at der på aftalebasis kan sættes en bremse for statens mediers aktiviteter på nettet og ønsker derfor en ændret lovgivning for DR og de regionale TV 2-stationers webtilstedeværelse.

Danske Medier har undersøgt de grundlæggende EU-regler samt forholdene i de nærmeste EU-nabolande Sverige, England og Tyskland samt i Frankrig. Som **bilag 1** er vedlagt en redegørelse for EU-reglerne og de mest interessante resultater, nemlig de tyske regler for public service på nettet.

Det er nemlig mod Tyskland, blikket skal rettes for at finde brugbart erfaringsmateriale. Her har der i en årrække været restriktioner for, hvilke former for virksomhed, public service-stationer må have på nettet, og selvom de tyske dagblades udgiverforening BDZV ikke er tilfreds med efterlevelsen af reglerne, er de dog ganske klare og i det store hele retningsgivende for den faktiske anvendelse af nettet.

Den model, som i Tyskland gælder for begge public service tv-foretagender, ZDF og ARD, omfatter regler, der begrænser stationernes aktivitet på internettet til, hvad der ligger i forlængelse af programvirksomheden, med mindre der er gennemført en markedstest som sandsynliggør, at tjenesten ikke vil give forvriddning af markedet.

Der henvises i øvrigt til det omtalte **bilag 1**.

Danske Mediers forslag

Med disse regler som inspiration foreslår Danske Medier derfor følgende regler indført for DR og de regionale TV 2-stationer:

Objektive kriterier for de statslige mediers tilstedeværelse på nettet

De statslige mediers tilstedeværelse på nettet o.l. bør fortrinsvist tjene til at udbrede indholdet fra konkrete radio- og tv-udsendelser, herunder baggrundsinformation.

Stof, der ikke har sammenhæng med udsendelser, er som udgangspunkt ikke tilladt, med mindre en gennemført markedspåvirkningstest har påvist, at de er uden større konkurrencemæssig virkning.

Som **bilag 2** vedlægges en liste over de tilladte og ikke tilladte arbejdsområder for ARD og ZDF på nettet.

Ad 3. Styr på redaktionelt lån og ran

Danske Medier mener med støtte i den såkaldte fødekædeanalyse, der senest gennemførtes i 2008, og løbende erfaring på redaktionerne, at DR's og de regionale TV 2-stationer udnytter de private mediers research og journalistik systematisk og i uantageligt stort omfang, når det gælder anvendelse af de private mediers stof i radio, tv og ikke mindst på nettet.

Foreningen ønsker derfor, at fødekædeanalysen gentages med henblik på at skabe faktisk baggrund for en revision af den måde, hvorpå og det omfang hvori statens medier citerer de private mediers indhold af enhver journalistisk genre og medieform.

Til alt held har forskerne bag fødekædeanalyserne atter i 2012 gennemført indsamling af materiale, som med supplement fra Infomedia vil kunne danne grundlag for en kortlægning af lån og ran af stof. Danske Medier finder, at det er en naturlig opgave for Kulturministeriet at tilvejebringe den nødvendige videnskabelige kortlægning af den redaktionelle fødekæde anno 2012 til brug for vurderingen af den fremtidige anvendelse af de private mediers stof i statens medier. Foreningen noterer, at Kulturministeriet for tiden arbejder med spørgsmålet.

Ad 4. Presset på reklamemarkedet skal reduceres

DR kommer i 2013 op på at drive seks tv-kanaler. Derved intensiveres DR's kamp om markedsandele i forhold til de private tv-stationer og det reklamefinansierede TV 2/Danmark. Det er sandsynligt, at det øgede tv-udbud har direkte indflydelse på konsumtionen også af andre medier end tv. DR's positionering på markedet bliver uden diskussion styrket i alle institutionens målgrupper, og hver gang, det sker, tages der tid og reduceres brugertal fra private medier, som helt eller delvis skal finansiere deres virksomhed med reklame.

Danske Medier finder, at der er behov for at sætte grænser for den volumenforøgelse, som DR til stadighed gives muligheder for, ligesom det bør analyseres, om den programflade, som DR tilbyder, lever op til almindelige definitioner af public service. Med andre ord bør den eksisterende programvirksomhed underkastes en gennemgribende analyse med henblik på at forsyne politikerne med ny viden inden den kommende forhandling om medieaftalen efter 2014. Analysen kan ske i form af en styrket værdi- og markedstest på hele programfladen, jf. næste punkt.

Ad 5. Opgradering af værdi- og markedstesten

Medieaftalen for 2013-14 vil svække den værdi- og markedstest, som blev indført ved det forrige forlig. Det er den forkerte vej at gå. Der bør derimod ske en stramning, så der skabes garanti for, at de private medier ikke stilles ringere ved introduktion af nye aktiviteter fra DR's og de regionale TV 2-stationers side. Danske Medier foreslår en ny opbygning af værdi- og markedstesten.

Danske Mediers forslag

Statens medier skal løbende forelægge Radio- og tv-nævnet udviklingsplaner for nye eller betydeligt justerede tjenester så betids, at eventuel beslutning om gennemførelse af værdi- og evt. markedspåvirkningstest kan træffes i Radio- og tv-nævnet før gennemførelse. Igangsættelse af nye eller betydeligt justerede tjenester kan ikke ske, før godkendelse fra Radio- og tv-nævnet er indhentet. Bagatelgrænsen for, hvad der skal værdi- og markedstestes skal sænkes betydeligt i forhold til i dag.

Radio- og tv-nævnet er ansvarlig for gennemførelse af begge testformer. Resultatet af en værditest kan i særlige tilfælde prioriteres over resultatet af en markedspåvirkningstest.

Radio- og tv-nævnet gennemfører selv værditesten.

Radio- og tv-nævnet kan med hensyn til spørgsmålet om en eventuel gennemførelse af en markedspåvirkningstest indhente en forhånds-vurdering fra Konkurrencestyrelsen.

Konkurrencestyrelsen gennemfører markedspåvirkningstesten med ansvar over for Radio- og tv-nævnet.

Såvel værditest som markedspåvirkningstest skal i offentlig høring *efter* beslutning om gennemførelse, men *før* igangsætning af test, samt *efter* at testresultaterne foreligger. Såfremt der gennemføres både værditest og markedspåvirkningstest, skal sidstnævnte foreligge, og høring herom gennemføres, inden nævnet træffer endelig beslutning om værditestens resultat.

Eventuelle omkostninger til værdi- og markedspåvirkningstest afholdes af det pågældende statslige medie.

Fremgangsmåden for testene kan resumeres således:

1. Public service-institutionen ansøger Radio- og tv-nævnet om tilladelse til at gennemføre en ny aktivitet.
2. Radio- og tv-nævnet indhenter forhåndstilkendegivelse fra Konkurrencestyrelsen.
3. Under forudsætning af en positiv tilkendegivelse jf. 2 beslutter Radio- og tv-nævnet at gennemføre en test.
4. Radio- og tv-nævnet beder Konkurrencestyrelsen foretage markedspåvirkningstesten.
5. Radio- og tv-nævnets oplæg vedr. værditest og Konkurrencestyrelsens oplæg vedr. markedspåvirkningstest sendes i offentlig høring.
6. Efter høringen gennemføres testene.
7. Når markedspåvirkningstesten er færdig, sendes den i offentlig høring.
8. Efter høringen foretager Radio- og tv-nævnet en foreløbig konklusion på testene.
9. Den foreløbige konklusion sendes i høring.
10. Radio- og tv-nævnet konkluderer endeligt.

Bilag 1. Forudsætningerne for public service i EU og forholdene i Tyskland

Efter forberedende undersøgelser af public service-reglerne i EU, Sverige, England, Tyskland og Frankrig, særligt med henblik på webaktiviteterne, har Danske Medier lavet en nærmere beskrivelse af *EU's forudsætninger for public service* og om *forholdene i Tyskland*. Reglerne i Sverige er uklare og omdiskuterede og står foran revision. I England er der ikke regler vedr. webaktiviteter, her er det andre spørgsmål, særligt om BBC tv's i forhold til lokal-tv, som er til debat. I Frankrig gælder debatten især spørgsmålet om statsmediernes annoncering på nettet, der ikke er aktuel her.

De tyske regler er inspirerende, fordi de sætter klare grænser for, hvad public service-medierne *må* og *ikke må* på webmediet. Danske Mediers ønsker om regulering – omtalt i bilag 2 – ligger tæt op af de tyske regler.

EU's konkurrenceregler og public service broadcasting

Artiklen har til formål at give et kortfattet overblik over relevante EU-konkurrenceregler og deres anvendelse på public service broadcastere (PSB).

Når foreneligheden af PSB's finansiering med EU-reglerne skal vurderes, er art. 106, stk. 2, og art. 107, stk. 1 og stk. 3, litra d) i traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (tidligere EF-traktatens art. 86 og 87) af særlig interesse:

Art. 106, stk. 2: "Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktatens bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse."

Art. 107, stk. 1: "Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Art. 107, stk. 3: "Som forenelige med det indre marked kan betragtes:

...

d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene

i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser ..."

Som hovedregel er statsstøtte, der fordrejer konkurrencen altså forbudt, såfremt støtten påvirker samhandelen mellem EU-landene. Statsstøtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan under visse betingelser tillades, men undtagelsen er normalt ikke anvendelig for public service-statsstøtte, der ikke kun fremmer kulturinteresser, men også fx demokratiske og uddannelsesmæssige hensyn. Som følge heraf må public service-statsstøtte som udgangspunkt betragtes som ulovlig statsstøtte efter art. 107, stk. 1.¹

Art. 106, stk. 2, indeholder imidlertid en undtagelse til forbudet i art. 107, stk. 1. Efter retspraksis gælder tre kumulative betingelser for anvendelsen af art. 106, stk. 2, som nærmere beskrevet i punkt 37 i Kommissionens seneste meddelelse om statsstøttereglernes anvendelse på public service radio- og tv-virksomhed fra 2009:²

37. Ifølge Domstolens faste retspraksis er artikel 86 en undtagelsesbestemmelse, som skal fortolkes restriktivt. Domstolen har fastslået, at følgende betingelser alle skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan nyde godt af en undtagelse:

- i) den omhandlede tjeneste skal være en tjeneste af almindelig økonomisk interesse og være klart defineret af medlemsstaten (definition)
- ii) den omhandlede virksomhed skal udtrykkeligt af medlemsstaterne have fået overdraget at udføre tjenesten

¹ Se side 289 i Søren Sandfeld Jakobsens artikel "Public service-radio/tv og statsstøtte" i Juristen, nr. 10, december 2009.

² Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:DA:PDF>

(mandat)

iii) anvendelsen af traktatens konkurrenceregler (i dette tilfælde forbuddet mod statsstøtte) skal hindre udførelsen af den særlige tjeneste, det er pålagt virksomheden at udføre, og undtagelsen fra disse regler må ikke påvirke samhandelen i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse (proportionalitetstest). [Mine understregninger]³

Kommissionens meddelelse sammenfatter ifølge punkt 8 de gældende regler og retspraksis om statsstøtte til PSB. Meddelelsens afsnit 6 (punkt 36-97) indeholder en grundig gennemgang af, hvordan det skal vurderes, om statsstøtte er lovlig.

I praksis har kravene til klar definition af en public service-tjeneste og proportionalitetstesten vist sig at være af størst interesse. Trods kravet om, at en tjeneste skal være "klart defineret" accepteres brede og vage

³ Samme hensyn findes i Amsterdam-traktatens protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne³, hvor det anføres, at: "DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER, SOM TAGER I BETRAGTNING, at offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne hænger direkte sammen med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i de enkelte samfund og med nødvendigheden af at bevare mediepluralisme, ER BLEVET ENIGE OM følgende fortolkende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab: Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsforetagender, så disse kan opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater, og denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service-opgaver."

definitioner, herunder af public service-aktiviteter i digitale medier, i praksis som værende i overensstemmelse med kravet i art. 106.⁴ Proportionalitetstesten indeholder dels et eksternt element i form af en afvejning af, om statsstøtten har en skadelig effekt på konkurrencen, og om denne i så fald kan opvejes af det samfundsmæssige behov for tjenesten, dels et internt element, idet statsstøtten skal stå i nøje forhold til de faktiske omkostninger forbundet med tjenesten for at undgå overkompensation og krydssubsidiering m.v.⁵

Som led i proportionalitetsafvejningen skal væsentlige nye audiovisuelle tjenester efter 2009-meddelelsen gennemgå en forudgående markedstest. Det er imidlertid medlemsstaterne selv, der afgør, hvad der er "væsentlige nye tjenester". Ved vurderingen af den eventuelle markedspåvirkning, bør eksistensen af lignende eller alternative tilbud, redaktionel konkurrence, markedsstruktur potentielle virkninger for private initiativer m.v. tages i betragtning.⁶

Selvom meddelelsen har indført visse krav til PSB's onlineaktiviteter, er kravene ikke særlig præcise, hvilket til dels skyldes, at bedømmelsen ikke blot sker ud fra konkurrencereglerne, men også ud fra forfatnings- og medieretlige principper om ytringsfrihed, mediepluralisme m.v.⁷

⁴ Se Sandfeld Jakobsen side 290

⁵ Se Sandfeld Jakobsen side 292

⁶ Se meddelelsens punkt 84, 85 og 88

⁷ Se Sandfeld Jakobsen side 295

Public service broadcasting i Tyskland

Formålet her er at give et kortfattet overblik over de tyske public service broadcastere (PSB) og deres handlemuligheder efter tysk ret.

Tyskland har overordnet tre public service broadcastere:

- ARD⁸, der er en sammenslutning af offentlige radio- og tv-stationer i Tyskland bestående af ni lokale medlemmer⁹ og Deutscher Welle (DW), blev oprettet i 1950 i Vesttyskland af oprindeligt seks lokale radiostationer. ARD driver fælles tv- og radioprogrammer, herunder "Das Erste".
- ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) begyndte udsendelserne på hovedkanalen ZDF i 1963.
- Deutschlandradio blev etableret i 1994 efter den tyske genforening og kan sammenlignes med DR's P1. Deutschlandradios kanaler er reklamefri og finansieres via licens.

Tysk PSB finansieres hovedsageligt af statsstøtte fra opkrævning af licens, der beløber sig til ca. 7,5 mia. € (56 mia. kr.) pr. år, hvortil kommer reklameindtægter på ca. 500 mill. € (3,7 mia. kr.) pr. år. Fra 2013 betaler enhver husstand og virksomhed en licens på 17,98 € (134 kr.) pr. måned, uanset om husstanden eller virksomheden råder over et modta-

⁸ Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland

⁹ Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (hr), Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), Saarländischer Rundfunk (SR), Südwestrundfunk (SWR) og Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR).

geapparat.¹⁰ Licensen på godt 1.600 kr./år svarer til 2/3 af den danske licens på 2.414 kr./år i 2013.

Tysk radio- og fjernsynslovgivning

Radio-/tv-lovgivningen i Tyskland er et anliggende for de 16 delstater. Da delstaterne imidlertid er enige om lovgivningen, er de såkaldte rundfunkstaatsverträge (RStV) ens for alle delstaterne, selvom der altså ikke er tale om føderal lovgivning.

Overholdelsen af lovgivningen kontrolleres af 14 forskellige delstatsmyndigheder, der samarbejder på tværs. "Die Medienanstalten" har fælles administrativt kontor i Berlin.¹¹

12. version af RStV, der blev underskrevet 18. december 2008 og trådte i kraft 1. juni 2009¹², udvidede med § 11 d om "telemedien" PSB's beføjelser til at omfatte internet og mobil i det omfang som er nødvendigt ud fra en journalistisk eller redaktionel bedømmelse. Aktiviteterne skal ifølge § 11 d, stk. 1, endvidere være "journalistisk-redaktionelt" baserede.

§ 11 d, stk. 2, angiver i nr. 1-4, hvor længe forskellige former for indhold må forblive online:

1. on-demand tilrådighedsstillelse af egne programmer (op til syv dage efter broadcast) og udsendelser af visse større begivenheder samt Bundesliga-kampe (op til 24 timer efter begivenheden)
2. programrelateret indhold (op til syv dage efter broadcast), når tilrådighedsstillelsen online styrker og understøtter program-

¹⁰ Se rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag § 8

¹¹ Se <http://www.die-medienanstalten.de/profile.html>

¹² Se ændringsloven <http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-12/materialien/RAeStV.php3>

- mets indhold og emne, uden at der er tale om en ny eller væsentligt ændret tjeneste
3. indhold efter 1 og 2 ud over syv dage samt ikke-programrelateret indhold, der er tilladt efter tre-trins-testen (specifikt begrænset); presselignende tjenester, der ikke er programrelaterede (ikke tilladt)
 4. arkiver, herunder samtidshistorisk og kulturhistorisk indhold, der er tilladt efter tre-trins-testen (tidsbegrænset)

§ 11 d, stk. 5, opregner visse ikke-tilladte elementer online, herunder reklame og sponsorering (1. pkt.), on-demand tilrådighedsstillelse af film og tv-serier, der ikke er bestilte produktioner/egenproduktioner (2. pkt.) og fuldt dækkende lokalreportage (3. pkt.). I § 11 d, stk. 5, 4. pkt., henvises endelig til en negativliste optrykt som bilag til loven, der angiver en række indholdstyper, der specifikt er undtaget fra PSB's online-aktiviteter, herunder bl.a. rubrikannonceportaler, branche- og virksomhedsregistre, prissammenligningstjenester, datingsites, jobportaler, virksomhedsnetværk, ruteplanlægningsværktøjer, ikke-redaktionelle links, musikdownload, samt spil og chatrum uden relation til programvirksomheden.

Som direkte konsekvens af Kommissionens sag mod Tyskland vedrørende statsstøtte til PSB indførtes med RStV 2008 endvidere en såkaldt *tre-trins-test i § 11 f* (public value test). Såfremt en ny eller væsentligt ændret tjeneste, der ikke er programrelateret, herefter ønskes udbudt, skal den pågældende PSB godtgøre over for den relevante delstatsmyndighed, at tjenesten falder ind under PSB's tilladelse. Der skal desuden redegøres for følgende:

1. I hvilket omfang tilbudet er i overensstemmelse med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet
2. I hvilket omfang tilbudet bidrager til redaktionel konkurrence (mediemangfoldighed) i kvalitativ forstand
3. Hvilke finansielle omkostninger, der er påkrævet for at levere tilbudet

Denne redegørelse skal bl.a. tage kvaliteten og kvantiteten af eksisterende, frit tilgængelige tjenester og virkningen af den planlagte tjeneste på markedet i betragtning, jf. § 11 f, stk. 4.

Inden udbudet af en ny eller væsentligt ændret tjeneste skal redegørelsen efter § 11 f, stk. 4, sendes i høring, jf. § 11 f, stk. 5.

Endelig indførte RStV 2008 nye bestemmelser om PSB's muligheder for at udøve *kommercielle aktiviteter m.v. i §§ 16 a-e*. Med § 16 a gives tilladelse til, at PSB udøver kommercielle aktiviteter under forudsætning af, at det sker på markedsvilkår. Sådanne aktiviteter skal udføres af uafhængige datterselskaber, medmindre der er tale om aktiviteter med begrænset indvirkning på markedet. I sidstnævnte tilfælde skal PSB dog føre særskilt regnskab for aktiviteterne, jf. § 16 a, stk. 1.

RStV er siden ændret tre gange. 13. version blev indgået 30. oktober 2009 og indeholder bestemmelser om produktplacering, reklamer og sponsorering, der trådte i kraft 1. april 2010. 14. version fra 2010 indeholdt bestemmelser om beskyttelse af mindreårige på nettet, men blev ikke ratificeret af samtlige delstater og derfor ikke sat i kraft. 15. og seneste version af RStV blev indgået i december 2010 og indebærer bl.a. en ændring af, hvorledes licensen opkræves. RStV 2010 trådte i kraft 1. januar 2013.¹³

Vurdering af lovgivningen i praksis

¹³ Se tysk Wikipedia-artikel:

<http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkstaatsvertrag>. En sammenskrevet udgave af den tyske radio-/tv-lovgivning, RStV, kan findes her: http://www.medienrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/medienrecht/LS_Hain/Docs/Medienrecht_I/konsolidierte_Fassung_RStV_hp.pdf. En engelsk version kan findes på mediemyndighedernes fælles hjemmeside: http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_engl_01-01-2013.pdf

Som følge af indførelsen af tre-trins-testen i 2009 måtte PSB lade alle deres eksisterende onlinetjenester gennemgå tests. Processen blev afsluttet i august 2010 med det resultat, at samtlige tjenester var omfattet af PSB-tilladelserne.

Tre-trins-tests gennemføres af interne organer i PSB, en model som Kommissionen ifølge den tyske avisudgiverforening, BDZV, var skeptisk overfor, men dog accepterede.

BDZV har oplyst, at de private medier i Tyskland er helt uenige i såvel gennemførelsen som resultaterne af tre-trins-testen, som efter disses opfattelse ikke har forhindret urimelig konkurrence mellem PSB og de private medier. Som eksempel har BDZV anført, at forbudet mod ”ikke-programrelaterede, presselignende tjenester” i § 11 d, stk. 2, nr. 3, af de test-ansvarlige PSB-organer forstås således, at det kun forhindrer *skrevne* presselignende tjenester, mens audiovisuelt indhold i en tjeneste altid gør denne ikke-presselignende. Ifølge BDZV opstilles altså dermed ingen forhindringer for PSB-tjenester, der kan sammenlignes med de trykte mediers internet- og mobiludgaver. BDZV mener heroverfor, at presselignende tjenester er tjenester, der primært er tekstbaserede.

Otte tyske avisudgivere anlagde sag om lovligheden af ARD's mobile nyhedsapplikation ”Tagesschau-App”. I september 2012 fik udgiverne medhold i, at ARD's app var en presselignende tjeneste, som ikke var tilladt efter RStV. ARD meddelte herefter, at man ville begrænse de skrevne ord og i stedet fokusere på audiovisuelt indhold. Dommen har dog ikke fået debatten om definitionen af presselignende tjenester til at forstumme.

BDZV anfægter endvidere effekten af forbudet mod, at PSB indeholder reklame og sponsorering online i § 11 d, stk. 5. Efter avisudgivernes opfattelse tager PSB's nyhedstjenester online i stadig stigende omfang klik væk fra de private medier, hvilket har negativ effekt på disses annonceindtægter online.

Om den økonomiske berettigelse af public service online, se i øvrigt Nadine Lindstädt's afhandling ”Germany's PSB going online – is there an economic justification for Public Service Media online?” udgivet af Syddansk Universitet, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi i september 2010.¹⁴

¹⁴ <http://static.sdu.dk/mediafiles/D/E/F/%7BDEFACAF8-A8AA-435F-923A-7947A0A232C8%7Dlindstaedt102.pdf>

Bilag 2: Tilladte og ikke tilladte aktiviteter på nettet for ZDF og ARD

(Fra: Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien)

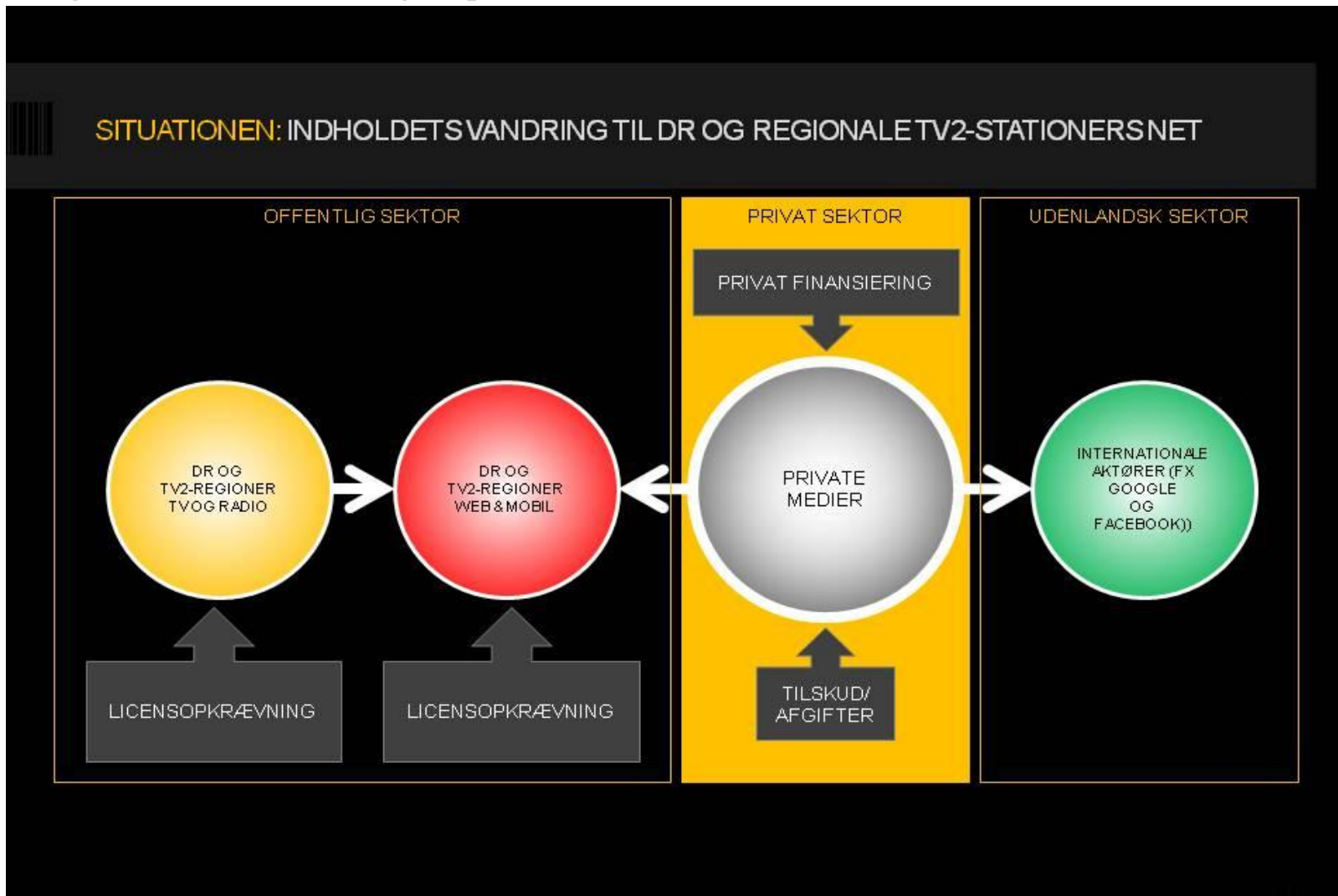
Tilladt stof

1. Stof, der tjener til at udbrede indholdet fra en konkret udsendelse, herunder baggrundsinformation, a) for så vidt, som de er baseret på de til den pågældende udsendelse anvendte materialer og kilder, b) og stoffet understøtter, uddyber og ledsager udsendelsen c) uden dog at udgøre et selvstændigt nyt eller ændret stofindhold. *(Se pkt. 11d, stk. 2 nr. 2)*
2. Stof, der efter en gennemført værditest og markedspåvirkningstest ikke kan karakteriseres som i konkurrence med private mediers nuværende aktiviteter og ikke kan antages at komme i konkurrence med private mediers mulige kommende aktiviteter.

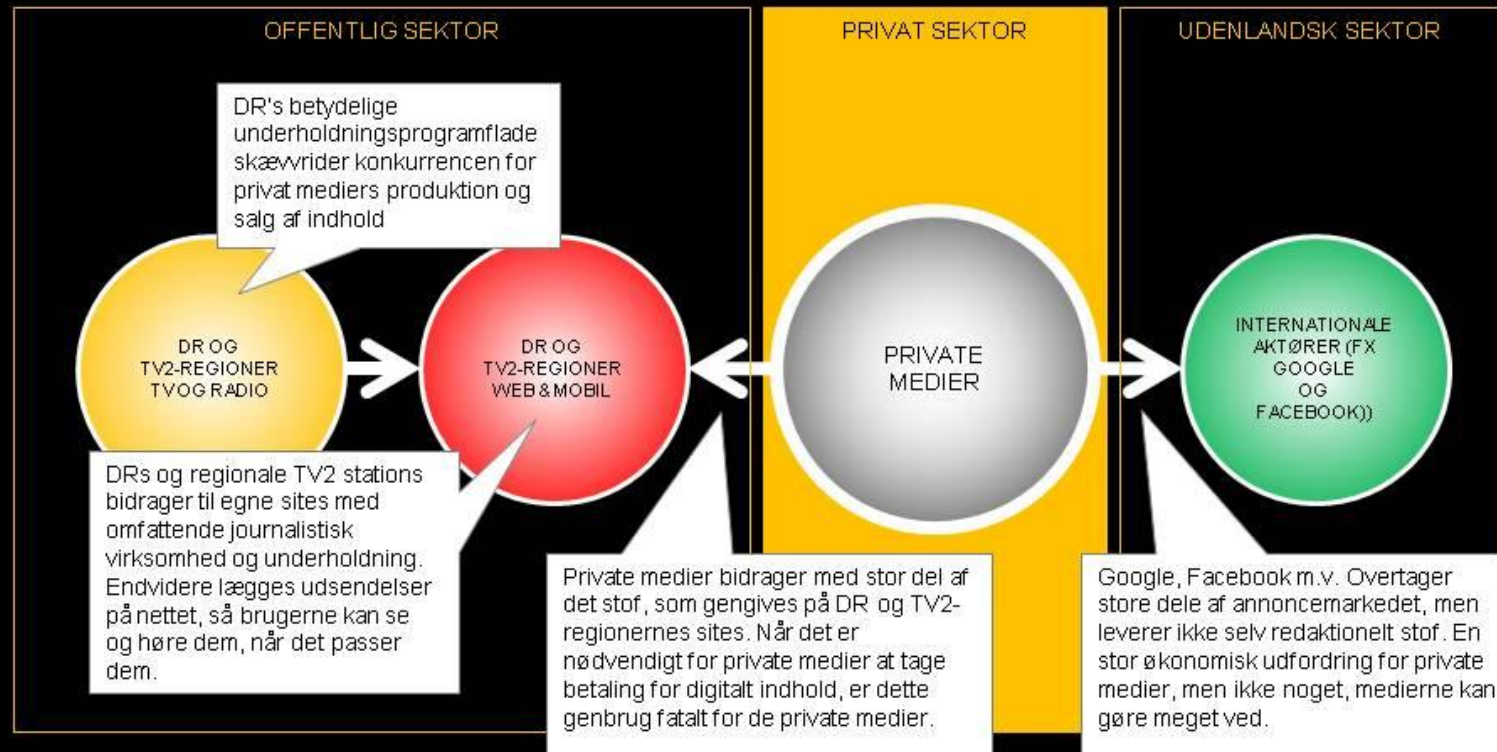
Ikke tilladt stof

1. Nyheds- og emneorienterede aggregerende portaler o.lign. herunder hvis de udføres sammen med fremmede leverandører *(Se 11d, stk. 2, nr. 3)*
2. Lokal reportage af fremmed oprindelse *(Se 11d, stk. 5, 3. pkt.)*
3. Reklameportaler, reklamer og rubrikannoncer *(Dette og alle følgende punkter: Se Anlage zu § 11d Abs. 5.....)*
4. Brancheregistre og –fortegnelser
5. Prissammenligningsportaler og beregningsprogrammer (f.eks. prisudregner eller forsikringsudregner)
6. Prisivurderingsportaler for tjenesteydelser, institutioner og produkter
7. Partner-, kontakt-, stillings- og byttebørser
8. Rådgiverportaler uden programformål
9. Business networks
10. Telekommunikationstjenester
11. Softwaretilbud, for så vidt de ikke tjener til varetagelse af egne tilbud
12. Ruteplanlægningsredskaber
13. Linkning uden redaktionel prøvelse. Linkning må alene tjene til supplerende, uddybelse eller forklaring af eget indhold (herunder fra tilknyttede selskaber)
14. Musikdownload af kommercielt fremmedproduceret stof
15. Væddemål
16. Spiltilbud uden sammenhæng med udsendelser
17. Fotodownload uden sammenhæng med udsendelser
18. Arrangementskalendere (dog er henvisninger til programrelevante arrangementer tilladt)
19. On demand tilbud på købte spillefilm og fjernsynsserier, der ikke er fremstillet på anfordring (egenproduktion), er ikke tilladt

Bilag 3: Indholdets vandring fra private medier til statens medier



PROBLEMET: INDHOLDETS VANDRING TIL DR OG REGIONALE TV2-STATIONERS NET



DANSKE MEDIERS KRAV TIL DR OG REGIONALE TV 2-STATIONERS NETAKTIVITET

