

HØRING OVER PUBLIC SERVICE-REDEGØRELSER 2015

- Svar indsendt af Frands Mortensen, professor emeritus ved Institut for æstetik og kommunikation - Medievidenskab, Aarhus Universitet

A) DR's og TV 2's redegørelser opfylder ikke bekendtgørelsens krav om at redegøre for hele programvirksomheden

1. Høringen omfatter DR's, TV 2/DANMARK A/S' og de regionale TV 2-virksomheders redegørelser for opfyldelse af de krav, der fremgår af public service-kontrakter og tilladelser til at udøve public service-programvirksomhed, jfr. BEK nr. 1076 af 09/09/2015 § 13, stk. 4.

Høringen omfatter således opfyldelse af alle de krav, der er opstillet til programvirksomheden i kontrakter og tilladelser, og ikke udelukkende de specifikke krav, der stilles til udformningen af public service-redegørelsen.

2. I DR's public service-kontrakt for 2015-2018 er formålet med public service, at "DR skal sikre et bredt udbud af programmer og tjenester til hele befolkningen via tv, radio, internet og andre relevante platforme. DRs udbud skal omfatte nyhedsformidling, oplysning, debat, undervisning i form af uddannelse og læring, kunst og underholdning. DR skal i sine public service-udbud tilstræbe kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. [...]" (kontraktens pkt. 3).

3. I TV 2/Danmark A/S' Tilladelse til at udøve public service- programvirksomhed gælder dette generelle krav: "Programvirksomheden på TV 2 indgår i den samlede public service-virksomhed i Danmark, jf. radio- og fjernsynslovens kapitel 3. TV 2 skal således indeholde et bredt udbud af programmer omfattende nyhedsformidling, sport, oplysning, kunst, kultur og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. [...]" (pkt. 2.1).

4. Det centrale formål for både DR og TV 2/Danmark A/S er i overensstemmelse med Radio- og tv-lovens § 10 (LBK nr. 255 af 20/03/2014), hvor det hedder: "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. [...]"

5. Det er ligeledes en konkretisering af Den europæiske Unions Rets dom i TV 2-sagen, hvor det hedder om definitionen af TV 2's public service-opgave: "TV2's mandat er tværtimod helt klart og præcist: at sikre den danske befolkning et bredt udbud af tv-programmer med vægt på kvalitet, alsidighed og mangfoldighed" (T-309/04 TV 2 mod Kommissionen af 22. oktober 2008, præmis 117).

6. Kernen i public service-virksomhed er derfor levering af et programudbud med kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Det fremgår imidlertid ingen steder hverken af DRs eller af TV 2s public service-redegørelser for 2015, hvordan DR og TV 2 har forsøgt at leve op hertil. Ingen steder er de almene eller generelle krav behandlet, i stedet er det udelukkende de specifikke vilkår, der beskrives og kontrolleres.

Dette er et brud med kontraktens krav om, at DR i redegørelsen “fyldestgørende og retvisende [skal] redegøre for, hvordan kontrakten er opfyldt eller forsøgt opfyldt” (Kontraktens pkt. 13) og med TV 2’s tilladelse, hvor det i pt. 3.2 står, at “TV 2 DANMARK A/S skal hvert år udarbejde en redegørelse for, hvordan vilkårene for denne tilladelse er blevet opfyldt i det forudgående kalenderår”.

B) Radio- og tv-nævnet undersøger ikke, om kravet til programvirksomheden er opfyldt

7. Det fremgår endvidere af Radio- og tv-nævnes udtalelse om DR’s public service-redegørelse for 2014 – hvor det samme centrale krav til programvirksomheden er anført -, at Nævnet ikke har undersøgt, om de almene krav er opfyldt. Alligevel har Nævnet “på baggrund af sin gennemgang af DRs public service-redegørelse for 2014 [fundet], at DR i 2014 til fulde opfylder public service-kontraktens krav, og at redegørelsen giver et fyldestgørende og retvisende billede af DRs programudbud og danskernes brug heraf” (afsnit 6, Konklusion).

På tilsvarende måde ses det i Radio- og tv-nævnets udtalelse om TV 2/Danmark A/S’ public service-redegørelse for 2014, at Radio- og tv-nævnet “på baggrund af sin gennemgang af TV 2’s public service-redegørelse for 2014 [finder], at TV 2 til fulde opfylder public service-tilladelsens krav. Radio- og tv-nævnet finder, at redegørelsen giver et fyldestgørende og retvisende billede af TV 2’s programudbud og danskernes brug heraf i 2014” (afsnit 9, Konklusion) på trods af, at kravet om kvalitet, alsidighed og mangfoldighed ikke er behandlet.

I begge tilfælde er kravet om at levere et programudbud med kvalitet, alsidighed og mangfoldighed ikke kontrolleret af Nævnet.

C) Den manglende opfyldelse er problematisk i forhold til EU’s statsstøtteregler

8. Radio- og tv-nævnets kontrol med public service-virksomhedernes opfyldelse af public service-kontrakter blev indført med Lov nr. 1052 af 17. december 2002 om radio og fjrnsvirksomhed. I lovforslaget, L 40/2002-03 af 31. oktober 2002, stå der i bemærkningerne til § 40, stk. 2 følgende:

“Som en ny opgave foreslås det også, at Radio- og tv-nævnet fremover skal afgive udtalelser om DR’s, TV 2/DANMARK’s og de regionale TV 2-virksomheders redegørelser for opfyldelsen af public service-kontrakterne. Baggrunden for dette forslag er blandt andet, at overførelsen af licensafgifter til DR, TV 2/DANMARK og de regionale TV 2-virksomheder som udgangspunkt må ansues som statsstøtte, således som

dette begreb er fastlagt af EU-kommissionen. I november 2001 offentliggjorde EU-kommissionen en meddelelse, som nærmere gennemgår hvilke elementer EU-kommissionen vil lægge vægt på ved vurderingen af, om offentlig finansiering af radio og tv skal betragtes som [uforenelig] statsstøtte eller ej i henhold til Traktatens konkurrenceregler. EU-kommissionen nævner i meddelelsen, at de væsentligste betingelser for at anse statsstøtte som [forenelig] er, 1) at public service-forpligtelserne skal være klart formuleret, 2) at forpligtelserne skal være pålagt til en radio/tv-virksomhed ved en officiel akt og 3) at der skal være en myndighed eller et organ, som kontrollerer, at public service-forpligtelserne opfyldes. Medlemslandene kan selv vælge en egnet ordning til sikring af et effektivt tilsyn, men det pågældende kontrolorgan skal være uafhængigt af den virksomhed, det skal kontrollere. Da det bl.a. fremgår af loven, at public service-forpligtelserne skal fastsættes i en kontrakt, som i alt væsentligt må betragtes som en officiel akt, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 2.3.2.1, og da det også fremgår af loven, at Radio- og tv-nævnet skal besidde mediemæssig/kulturel sagkundskab blandt medlemmerne, og da Radio- og tv-nævnet i forvejen varetager en lang række opgaver på radio- og tv-området, finder Kulturministeriet, at opgaven med at afgive udtalelser om radio- og tv-foretagenders redegørelser for opfyldelsen af public service-kontrakterne bør varetages af dette nævn”.

9. En ufuldstændig kontrol med opfyldelse af public service-kontrakterne kan altså medføre, at EU-Kommissionen kan erklære statsstøtten til DR og TV-regionerne for uforenelig. Det skal bemærkes, at Kommissionen ikke tidligere har taget stilling til statsstøtten til DR eller til TV-regionerne. For TV 2/Danmark gælder særlige forhold, idet Kommissionen i 2004 og igen i 2011 har godkendt Radio- og tv-nævnets rolle i statsstøttekontrollen, men disse Afgørelser er ikke endelige, da spørgsmålet om statsstøtte til TV 2/Danmark blev indbragt for EU-domstolen, hvor det fortsat er under behandling¹. Der er derfor en mulighed for, at også Kommissionens seneste afgørelse annulleres.

Når det gælder forholdene for DR og TV-regionerne, kan en klage fra konkurrenter eller disses samarbejdsorganisation medføre, at EU-Kommissionen indleder en undersøgelse. Kommissionen er endvidere sammen med medlemsstaterne i kraft af artikel 108, stk. 1 (TEUF) forpligtet til løbende at undersøge de statsstøtteordninger, der findes i disse stater.

D) Andre landes behandling af problematikken

10. I Sverige er det *Granskningsnämnden för radio och tv*, der bedømmer public service-virksomhedernes public service-redegørelser. Den seneste angår året 2014 (Beslut 2015-06-12, Dnr. 15/00616, 646 og 647). Nævnet anfører flere gange, at virksomhederne ikke har defineret og operationaliseret centrale begreber i sendetilladelserne (f. eks. pkt. 3, s. 10). Det anføres i pkt. 4.1.1, at “Bolagen ska enligt anslagsvillkoren redovisa *samtliga* verksamhets- och *programområden* och hur det säkerställts att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företagen i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Redovisningarna bör på ett lättillgängligt sätt redogöra för samtliga villkor bolagen har att följa och hur bolagen uppfyllt villkoren. [...] De så kallade *innehållsvillkoren* i sändningstillstånden

¹ Om sagsforløbet, se her:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_12417.

fordrar att bolagen definierar centrala begrepp, tar fram mått som kan visa på hur villkoren uppfyllts i olika delar samt kommenterar och analyserar utfallet av mätningarna i relation till bolagens egna mål samt tidigare års mätningar. Detta för att det ska bli möjligt att fullt ut bedöma om bolagen uppfyllt villkoren och för att följa utvecklingen över tid” (her fremhævet).

Denne operationalisering uddybes i pkt. 4.1.3.: “Med att definiera och operationalisera centrala begrepp menar nämnden att bolagen ska konkretisera och uppge vad exempelvis begrepp som *mångfald och spegling konkret* innebär i bolagens respektive verksamheter. Utan en sådan operationalisering/konkretisering kan bolagen svårligen ta fram indikatorer som mäter resultat i förhållande till uppsatta mål och det är svårt för utomstående att utifrån redovisade indikatorer bedöma om ett villkor är uppfyllt. Bolagen bör i sammanhanget även uppge vad de framtagna indikatorerna ska visa för att villkoren enligt bolagen kan anses vara uppfyllda, det vill säga vad bolagen har för mål, samt kommentera och analysera utfallet av mätningarna i förhållande till målen och tidigare års mätningar” (det kursiverede her fremhævet).

De svenske redegørelser og Gransknæmndens bedømmelse indskrænkes således ikke til supplerende, kvantitative krav, men angår også de mere vanskeligt vurderbare begreber som alsidighed og mangfoldighed, hvad *mångfald och spegling* i denne sammenhæng kan oversættes til.

11. Det samme vil sandsynligvis også blive tilfældet i Storbritannien. I den hvidbog om BBC, der blev offentliggjort i maj 2016 (*A BBC for the future: a broadcaster of distinction*), foreslås det, at BBC's øverste styreform ændres, således at Trusten afskaffes og erstattes af en bestyrelse. Opgaven med at kontrollere, om BBC lever op til de public service-krav, der fastlægges i det kommende Charter, pålægges Ofcom, der får følgende opgaver:

“Ofcom will be responsible for assessing the performance of the BBC board in meeting its Charter obligations. It will therefore have overall responsibility for regulating the BBC. This will involve:

monitoring and reviewing performance including by assessing on a periodic basis the extent to which the BBC is meeting its overall mission and its accompanying public purposes, with powers to remedy any identified failings;

establishing a licensing regime setting out regulatory requirements and expectations;

regulating editorial standards to ensure the BBC meets requirements in areas such as accuracy, impartiality, harm and offence;

holding the BBC to account for its assessment of both market impact and public value, alongside regulation of commercial activity; and

acting as the appeal body in terms of complaints” (s. 52).

Det ses, at også her er det den samlede programvirksomhed, der skal kontrolleres og ikke enkelte specifikke opgaver.

E) Afsluttende kommentar

12. Radio- og tv-nævnet bør ud fra det ovenstående ikke godkende hverken DR's eller TV 2/Danmarks public service-redegørelser for 2015, før disse virksomheder har redegjort for opfyldelse af kravet om, at programvirksomheden skal tilstræbe kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Nævnet kunne derfor anmode om supplerende redegørelser, inden det efter en fornyet høring træffer sin endelige beslutning.

31. maj 2016



Til Radio- og tv-nævnet

fremsendt pr. mail, rtv@slks.dk

**Dansk Journalistforbunds hørings svar
vedr. Public service-redegørelser 2015**

Dansk Journalistforbund, DJ, skal hermed meddele, at til det afgrænsede spørgsmål om stationernes opfyldelse af forpligtelsen til at redegøre for opfyldelse af sine forpligtelser har DJ ingen kommentarer.

Hvis dette hørings svar alligevel giver anledning til spørgsmål eller kommentarer, står DJ gerne til rådighed, mail DJ@journalistforbundet.dk.

Dansk Journalistforbund
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lars Werge', is written over a light blue circular stamp. The signature is fluid and cursive.

Lars Werge
formand