



TV

7.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Tv-markedet udvikler sig med stor hast. Der er tale om store og attraktive markeder i alle led i værdikæden. Konkurrencen bør derfor være tilsvarende stor i alle led. Der bør være konkurrence om at tilegne sig rettigheder, og konkurrence om at distribuere signaler til slutbrugerne. Et tilstrækkeligt konkurrencepres på tv-stationer og tv-distributører vil sikre billige og attraktive tv-tjenester til de danske tv-seere.

Rettighederne til at vise sport er en vigtig konkurrenceparameter på tv-markedet, men rettighederne skifter sjældent tv-kanal, fordi mange aftaler indeholder langvarige eksklusivvilkår, automatiske kontraktforlængelser og indirekte udelukkelse af konkurrenter fra at byde på rettighederne. Konkurrencen om de gode rettigheder kan blive bedre, og det kan igen forbedre konkurrencen mellem tv-stationerne og mellem tv-distributørerne.

Også reguleringen af tv-distributionen giver anledning til konkurrenceforvridning mellem forskellige platforme og forskellige tv-stationer. I dag gælder et krav om must carry, som pålægger kabel-tv-operatører og fælles-antenneanlæg at videredistribuere DR's og TV2's public service kanaler. Hvis DR eller TV2 i fremtiden lancerer nye public service kanaler med must carry status, vil det skubbe kommercielle kanaler ud af kabel-tv-pakkerne til skade for tv-seernes frie valg.

Det er også vigtigt for konkurrencen på tv-markedet, at public service begrebet bliver defineret klart og tydeligt. DR er som dansk public service tv-station en meget vigtig kulturinstitution. Men DR bør ikke gennem sine licensfinansierede public service aktiviteter kunne forvride konkurrencen på mediemarkedet. Det kræver nogle klarere afgrænsninger og retningslinier for public service virksomhed end i dag. DR bør omvendt ikke forhindres i at udbyde kommercielle tjenesteydelser på markedsmæssige vilkår uden for rammerne af sin public service virksomhed, så længe der er en klar adskillelse mellem DR's public service virksomhed og DR's anden virksomhed.

I dag er 80 pct. af tv-seerne kunder hos enten kabel- eller satellit-tv-operatører. Når forbrugerne først har valgt leverandør, er der kun lille indbyrdes konkurrence imellem de to typer. Introduktionen af digitalt jordbaseret tv (DTT) kan med det rigtige design påvirke konkurrencen og tjenesteudbud-



det i markedet for tv-distribution positivt. Hvem der skal drive DTT, og på hvilke vilkår, er derfor en vigtig politisk beslutning for konkurrencen på markedet.

På denne baggrund anbefales følgende forbedringer af konkurrencevilkårene på tv-markedet:

- ▲ Aftaler om medierettigheder til sportsbegivenheder, der indeholder eksklusivvilkår, bør som udgangspunkt højst have en varighed på tre år uden mulighed for automatisk forlængelse. Ligeledes må aftalerne ikke begrænse muligheden for at fremføre rettigheden på nye tekniske platforme som fx 3G-nettet.
- ▲ Must carry reglen bør ikke have betydning for konkurrencen mellem distributører. Den bedste løsning for konkurrencen er at ophæve reglen. Alternativet er kun at give must carry status til stationer, der leverer til alle distributører, der ønsker det, og ikke til nye kanaler. Det vil i dag betyde, at TV2, der ikke leverer til satellit, ikke bør have must carry status.
- ▲ Licensen bør være uafhængig af modtageformen. På sigt bør det overvejes at finansiere DR's public service aktiviteter via finansloven.
- ▲ Det bør sikres, at DR ikke modtager overkompensation for sin public service forpligtelse. Derfor bør overskud fra anden virksomhed og andre indtægter end licensen direkte gå til at nedsætte licensen.
- ▲ DR har i dag lov til at modtage sponsorater på sin programvirksomhed, men ikke reklamefinansiering, selv om de to markedsføringstyper tjener samme formål for en annoncør. For at mindske risikoen for, at DR konkurrerer med kommercielle tv-kanaler på ulige vilkår, bør DR ikke have mulighed for at modtage sponsorater for sine programmer. DR har af andre grunde selv valgt at afholde sig fra sponsorering af sin programvirksomhed. En regelændring, der sikrer imod konkurrenceforvridning, vil derfor ikke være et stort indgreb i DR's aktuelle praksis.
- ▲ Indholdet af public service forpligtelsen bør være klart defineret og tage hensyn til virkningerne på markedet. Det bør ikke være DR selv, der fastlægger udstrækningen af public service. Samtidig er det vigtigt at skabe klare retningslinier for DR's brugerbetaling på public service ydelser.
- ▲ DR's anden virksomhed bør udskilles fra DR's public service virksomhed. Ydelser udvekslet mellem de to dele af DR bør registreres i et detaljeret mellemregnskab, der offentliggøres. Dette vil skabe større gennemsigtighed ved fordeling af omkostninger og indtægter mellem public service virksomhed og anden virksomhed.
- ▲ Introduktionen af jordbaseret digitalt tv (DTT) bør ske på kommercielle vilkår, og kravene til en fremtidig DTT-operatør bør indrettes derefter. En DTT-operatør kan udpeges på flere måder. Enten ved en auktion, hvor tilladelsen til at drive DTT sælges til højstbydende, men hvor der kan stilles minimumskrav til de konkrete tjenester, som skal udbydes i DTT.

Alternativt ved en skønhedskonkurrence, hvor tilladelsen gives til en operatør efter en konkret vurdering af det indhold, operatøren vil tilbyde.

7.2 LIGE VILKÅR PÅ TV-MARKEDET

Mediemarkedet er i løbende udvikling. Det gælder inden for alle medietyper, inden for distributionsmetoder og inden for produktudvikling. Medierne bliver i højere grad digitaliseret. I dag bliver internettet anvendt til langt mere end blot få år siden. Fx er det nu muligt både at se tv og høre radio på internettet. Medier smelter således sammen. Tv er blevet tilgængeligt på flere platforme og med nye typer indhold. On demand tjenester, hvor seeren selv kan bestemme, hvornår han eller hun vil se et program, er et eksempel herpå.

Værdikæden i tv-markedet strækker sig over flere led, jf. figurerne 7.1 - 7.3. De forskellige led er integreret på en sådan måde, at alle led kan præge konkurrencesituationen i et senere eller tidligere led. Figur 7.1 viser forholdet mellem en rettighedshaver og en tv-station.

Figur 7.1: Værdikæden mellem rettighedsejer og tv-station



Rettighedsejer er den oprindelige indehaver (skaber) af den begivenhed, som en tv-kanal vil vise. Det kan være en film, en serie eller en sportsbegivenhed. Rettigheden til begivenheden kan være overdraget en eller flere gange til en mellemandler.

Når det gælder sport, køber tv-stationen sig adgang til at bruge rettigheden. Tv-stationen producerer derefter selv udsendelsen fra begivenheden eller allierer sig med en producentvirksomhed.



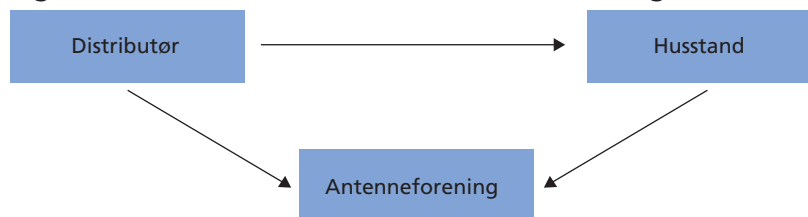
Figur 7.2: Værdikæden mellem tv-station og distributør



Hvis ikke tv-stationen har sit eget sendenet, må tv-stationen indgå aftaler med de forskellige distributører i markedet, for at begivenheden kan nå ud til den enkelte seer. For et tv-selskab er det således nødvendigt at have en aftale med en satellitoperatør, en kabeloperatør osv., jf. figur 7.2.

Også i dette led af værdikæden optræder der mellemandlere. En mellemandler kan fx være en distributør, som køber en eksklusiv ret til at distribuere en tv-kanal. Andre distributører af tv-signaler må i disse tilfælde indgå en aftale med den distributør, der har sikret sig en eksklusiv adgang til at distribuere tv-kanalen.

Figur 7.3: Værdikæden mellem distributør og seer



Distributøren indgår herefter aftaler med det sidste led i værdikæden, således at seerne kan se tv-kanalerne og dermed de enkelte begivenheder. Distributøren kan enten indgå aftale med en individuel seer eller en forening af seere (antenneforeninger), jf. figur 7.3.

Det væsentlige for den enkelte seer er adgangen til at se den enkelte rettighed. Seeren er derfor afhængig af, at markedet fungerer i de mellemliggende led mellem rettighedsejer og tv-distributøren – dvs., at konkurrencen på markedet fungerer efter hensigten. Konkurrenceproblemer i blot ét mellemliggende led kan medføre, at seeren ikke kan se tv-kanalen og dermed den ønskede begivenhed. Beslutter fx Viasat ikke at levere TV3+ til TDC Kabel TV, vil rigtig mange seere være afskåret fra at se dansk Superliga fodbold.

Boks 7.1: Eksempel på værdikæden i tv-markedet

Dansk Boldspil Union (DBU) og Divisionsforeningen har medierettighederne til blandt andet dansk klubfodbold. Når to hold spiller mod hinanden i Superligaen, er det derfor DBU og Divisionsforeningen, der har retten til at sælge tv-rettighe- den. Medierettighederne er solgt til MTG Group A/S, som også står bag Viasat A/S.

Viasat producerer fodboldkampen og viser den på TV3+. For at seerne kan se kampen, har Viasat indgået aftaler med flere distributører som fx Telia Stofa og TDC kabel TV.

Antenneforeninger og de enkelte husstande indgår herefter aftale med en distribu- tør for at kunne se TV3+.

Viasat distribuerer også selv tv-signaler via en satellit. Viasat har derfor en inter- esse i ikke at sælge TV3+ til alle andre distributører, som er i direkte konkurrence med Viasat satellitten. Salg til andre distributører kan nemlig betyde tab af kunder fra Viasats eget distributionsselskab. Viasat leverer da heller ikke sine kanaler til den anden satellitdistributør i det danske marked – Canal Digital. Også nye distri- butører såsom fibernetdistributører har haft svært ved at få aftaler med Viasat.



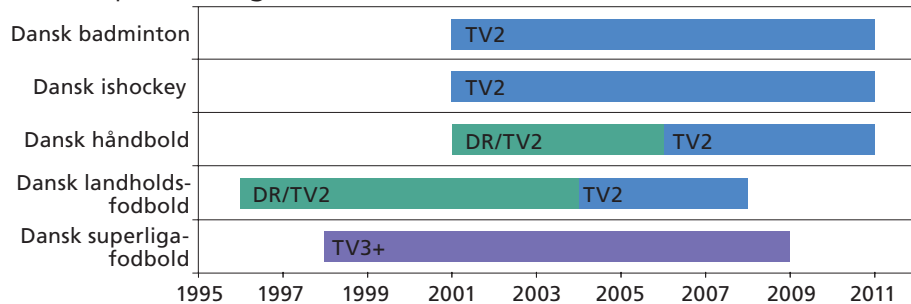
Rettigheder

Der er mange former for rettigheder i mediemarkedet. En rettighed kan fx angå en film, et underholdningsprogram eller en sportsbegivenhed. Markedet er indrettet forskelligt for hver type rettighed.

Særligt sportsrettigheder har en væsentlig betydning for tv-markedet. Rettigheder til fodbold og håndbold tiltrækker mange seere og mange annoncører og er derfor vigtige for alle tv-stationer. Samtidig bevarer sports- rettigheder sin tiltrækningskraft i længere tid. Årsagen er bl.a., at der hele tiden er tale om nye kampe. Mere end 25 pct. af tv-stationernes samlede rettighedsudgifter går til køb af sportsrettigheder. For nogle tv-stationer udgør sport endda mere end 50 pct. af de samlede omkostninger til indkøb af rettigheder.

Rettighederne til de væsentligste sportsrettigheder skifter kun sjældent mel- lem tv-stationerne, jf. figur 7.4.

Figur 7.4: Oversigt over danske eksklusive sportsrettigheder



Anm.: Tabellen tager højde for fremadrettede aftaler. Dansk landsholdsfodbold vedrører kun kampe i Danmark. Dansk håndbold vedrører både klub- og landsholdskampe i Danmark. For så vidt angår rettighederne til håndbold, har TV2 købt rettighederne for perioden 2006-2011 alene og efterfølgende indgået en aftale med DR om nærmere bestemte håndboldrettigheder. For perioden 2004-2008 har TV2 ligeledes købt rettighederne til dansk landsholdsfodbold alene.

At rettighederne kun sjældent skifter mellem tv-selskaberne er ikke i sig selv et udtryk for konkurrenceproblemer i markedet. Der kan være naturlige grunde til, at de samme tv-selskaber fastholder sportsrettighederne. Fx kan parterne være glade for samarbejdet, eller en tv-station kan overbyde konkurrenterne løbende.

En undersøgelse af de enkelte kontrakter mellem rettighedshaverne og tv-selskaberne, som Konkurrencestyrelsen har foretaget, har imidlertid vist, at konkurrenceproblemer kan være en årsag til den lave mobilitet af medierettigheder til sport. Hovedparten af kontrakterne indeholder således vilkår, som er betænkelige i forhold til konkurrencereglerne.

For det første indeholder flere af kontrakterne lange eksklusivvilkår. Tv-stationerne har sikret sig en – i nogle tilfælde op til femårig – eneret til at vise billeder fra en begivenhed. Eksklusivitet er i sig selv ikke i strid med konkurrencereglerne. Det er naturligt, at tv-selskaber vil have eksklusive rettigheder. Hvis den samme rettighed bliver vist på flere konkurrerende tv-stationer samtidig, er rettigheden uinteressant for den enkelte tv-station. I sidste ende kan det medføre, at ingen vil investere i at producere tv fra begivenheden til skade for seeren. Derfor vil tv-stationer altid så vidt muligt sikre sig, at stationen er den eneste, der viser rettigheden – uanset om der er tale om sport, film, serie osv.

Lange eksklusive aftaler vil derimod hæmme konkurrencen om adgangen til rettigheden. Ved en meget lang eksklusiv aftale vil rettigheden næsten aldrig kunne skifte tv-selskab. Det vil medvirke til at fastlåse markedet.

Kommissionen meddelte i 1993, at en eksklusiv periode på 5 år som udgangspunkt er uforenelig med konkurrencereglerne. I konkrete tilfælde kunne en femårig eksklusiv periode dog accepteres. Det er fx tilfældet, hvis der er tale om en ny aktør i markedet, som har brug for at etablere sig i markedet. Derfor accepterede Kommissionen i 1993 en femårig eksklusiv aftale mellem BBC, BskyB og FA Premier League om rettighederne til engelsk fodbold.

Boks 7.2: Rettighederne til dansk håndbold

I 2002 behandlede Konkurrencerådet en aftale om eksklusive rettigheder til Dansk Håndbold.¹ Baggrunden var en anmeldelse af en femårig eksklusiv aftale mellem DR og TV2 på den ene side og Dansk Håndboldforbund og Team Danmark på den anden side om rettighederne til dansk håndbold.

Konkurrencerådet godkendte i den sag en femårig eksklusiv periode, idet den konkrete aftales påvirkning af konkurrencen ikke var betydelig. Samtidig lagde rådet vægt på, at sportsrettighederne var fordelt jævnt på tv-selskaberne. Rådet lagde desuden vægt på, at håndbolden var i en udviklingsfase, hvor det var vigtigt for håndbolden at have garanti for en langsigtet økonomisk løsning. En femårig garanti om penge til håndboldsporten var således vigtig for sporten.

Note 1: Konkurrencerådets afgørelse af 27. november 2002.

Generelt har Kommissionens holdning dog været, at en eksklusivitet på maksimalt 3 sæsoner er foreneligt med konkurrencereglerne¹. Kommissionen anfører, at længere eksklusivperioder skaber mulighed for, at en køber kan etablere en dominerende stilling på markedet. Derved kan køberen reelt via sin markedsstyrke afskære andre købere fra at byde på rettigheden, når den skal genforhandles.

Eksklusive rettigheder bør med jævne mellemrum udbydes på åbne og ikke diskriminerende vilkår. Det skal sikre, at markedet ikke fastlåses, og at tv-stationer ikke afskæres fra at byde på rettighederne. Desuden skal korte eksklusive aftaler sikre, at nye tv-kanaler har mulighed for at etablere sig i markedet.

Rettigheder til dansk sport er fordelt på flere tv-stationer. Det har de været i mange år. Der er således ikke umiddelbart konkurrence om rettighederne mellem tv-stationerne. Baggrunden kan være tilfredshed hos tv-stationerne og accept af denne tilfredshed hos rettighedshaverne. Det skaber et problem for nye aktører på markedet. Det skaber også et problem, hvis balancen plud-

¹ Kommissionens beslutning af 19. januar 2005 om salg af rettighederne til Bundesligaen, Kommissionens meddelelse af 30. april 2004 om salg af rettighederne til Premier League og Kommissionens meddelelse af 17. august 2002 om salg af medierettighederne til Champions League. I Kommissionens beslutning af 2. april 2003, sag COMP/M.2876 om rettigheder til italiensk fodbold har Kommissionen kun tilladt eksklusivitet i to sæsoner.



selig bliver forrykket. Lykkes det fx for en tv-station at tage superligarettighederne fra TV3+, vil TV3+ miste en meget væsentlig rettighed. Samtidig vil et marked, som accepterer femårige eksklusive rettigheder, afskære TV3+ adgangen til at købe en anden rettighed som fx håndbold eller badminton.

Eksklusive aftaler bør derfor som udgangspunkt ikke strække sig ud over tre år. Konkrete forhold omkring de enkelte aftaler kan dog berettige til længere eksklusive perioder. Det vil være tilfældet, hvor konkurrencen på markedet samlet set vil være positivt påvirket af den konkrete aftale.

For det andet viser Konkurrencestyrelsens undersøgelse, at flere af aftalerne indeholder vilkår, der direkte eller indirekte sikrer en automatisk forlængelse af aftalen. Eksempler herpå er vilkår, der giver en nuværende indehaver af rettigheden det sidste bud ved genforhandling. Et andet eksempel er vilkår, der afskærer rettighedshaver fra at forhandle til anden side, før der er forhandlet færdigt med den nuværende aftalepart. Sådanne vilkår er at betragte som konkurrenceklausuler. De er ikke forenelige med konkurrencereglerne². Baggrunden er, at disse vilkår forhindrer et frit og gennemsigtigt udbud af rettigheden. Hertil betyder de automatiske forlængelser, at den eksklusivperiode, en kontrakt omhandler, reelt strækker sig over mere en 5 år.

Boks 7.3: Kommissionen mod FA Premier League¹

Kommissionen har i sagen om rettighederne til Premier League fodbold bl.a. undersøgt, om aftaler om sportsrettigheder medvirker til at bremse innovation og konkurrence, når aftalerne indeholder et samlet salg til alle tekniske platforme, hvor platformene ikke bliver udnyttet fuldt ud.

Kommissionen konkluderer, at denne form for bundling af rettigheder er et konkurrenceproblem. Kommissionen har derfor besluttet, at rettighederne skal sælges i flere pakker. Det skal sikre, at alle rettigheder bliver udnyttet. Dertil kan én virksomhed ikke købe alle pakker alene. Kommissionen vil på den måde sikre, at rettigheder ikke ligger uudnyttet hen. Derfor skal ikke udnyttede eller ikke solgte rettigheder også tilbageføres til den enkelte klub. Så kan klubben selv anvende rettigheden eller sælge rettigheden. I Danmark vil det svare til, at fx Brøndby selv kan sælge rettigheder til en kamp, hvis Viasat beslutter ikke at bruge rettighederne.

Note 1: Sag COMP/C/38.173 – FAPL, afgjort 2. april 2006.

For det tredje viser undersøgelsen en tendens til, at rettigheder sælges samlet til flere platforme. Tv-selskabet køber fx både rettigheder til tv-billeder men også til andre platforme. Tv-selskabet har imidlertid ikke i sinde at udnytte den rivaliserende rettighed. Tv-selskabets interesse er alene at sørge for, at

² *Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2000 om retningslinier for vertikale aftaler. 2000/C 291/01.*

ingen andre udnytter rettigheden. Det er fx tilfældet, hvor en tv-station sammen med tv-rettighederne også køber rettighederne til fremvisning via en 3G mobiltelefon, selv om tv-stationen ikke har i sinde at udnytte den rettighed. Det betyder, at nye tekniske platforme ikke bliver udnyttet fuldt ud. Det bremser innovationen og dermed konkurrencen på markedet.

I lyset af Kommissionens afgørelse om Premier League fra april 2006 er der grund til, at konkurrencemyndighederne tilsvarende vurderer aftalerne om danske sportsrettigheder. Konkurrencemyndighederne skal således medvirke til at sikre, at innovation og konkurrence ikke bremses unødigt i Danmark. Derfor skal konkurrencemyndighederne påse, at tv-selskaber eller andre virksomheder ikke køber rivaliserende rettigheder med det ene formål at holde rettighederne tilbage for brugerne.

Vertikal integration

Vertikal integration optræder, når en virksomhed er til stede i to forskellige omsætningsled på det samme marked. Viasat er et eksempel på en vertikalt integreret virksomhed på tv-markedet. Viasat står bag tv-kanaler som fx TV3 og TV3⁺. Viasat distribuerer dertil også tv-kanaler via en satellit. Det gælder både de kanaler, som Viasat selv producerer og kanaler, som andre producerer. Viasat er således til stede i markedet både som tv-kanal og som distributør, jf. figur 7.1 og figur 7.2.



Vertikal integration kan have både positive og negative konsekvenser for konkurrencen i markedet. Vertikal integration har positive konsekvenser for de to virksomheder, der integreres med hinanden. Disse to virksomheder effektiviseres og bliver derved mere konkurrencedygtige sammen. Vertikal integration har dog negative konsekvenser i markedet, hvis den afskærer konkurrenternes adgang til markedet.

I et vertikalt integreret marked kan virksomheder i markedet være nødsaget til at handle med sine konkurrenter. Fx er fibernetselskaber som Dansk Bredbånd nødsaget til at købe TV3 og TV3⁺ af Viasat med henblik på distribution af kanalerne. Viasat har imidlertid et naturligt incitament til selv at distribuere kanalerne og ikke sælge kanalerne til en konkurrent på distributionsmarkedet. Omvendt har Viasat også et naturligt incitament til, at deres tv-kanaler bliver vist på så mange platforme som muligt. Des flere seere, des flere annoncører og des flere brugerbetalere. Vertikal integration gør således Viasat mere konkurrencedygtig. Det skaber dog også en risiko for, at andre distributører bliver afskåret fra markedet.

Afgørende for en vertikalt integreret virksomhed er, at der er stor efterspørgsel på virksomhedens tv-kanaler. Hvis indholdet på tv-kanalen ikke

er efterspurgt af seerne, opnår virksomheden ikke umiddelbart fordele i distributionsmarkedet. For det optimale udbytte af den vertikale integration er det derfor vigtigt, at virksomheden råder over rettigheder med stor efterspørgsel. Sportsrettigheder er et eksempel på sådanne rettigheder.

Når en vertikalt integreret virksomhed har en meget efterspurgt rettighed, er der grund til at overveje, om denne kombination skaber nye konkurrenceproblemer. Der er derfor behov for at undersøge, om der eksisterer rettigheder, som er så enestående, at de ikke kan blive erstattet af andre rettigheder. Hvis det er tilfældet, kan kombinationen af vertikal integration og en rettighed med høj efterspørgsel i sig selv skabe konkurrenceproblemer. Derfor er der grund til at have særlig opmærksomhed på vertikalt integrerede virksomheder, der indgår eksklusive aftaler om fx væsentlige danske sportsrettigheder.

Konkurrencestyrelsen er derfor opmærksom på de konkurrencemæssige konsekvenser af vertikalt integrerede virksomheder kombineret med eksklusive rettigheder i mediemarkedet. Eksklusive rettigheder bør således ikke blive brugt til at påvirke konkurrencen i tilstødende markedsled. Sker det alligevel – fx ved usaglige leveringsnægtelser eller påtvingelse af urimelige aftalevilkår til nye distributionsformer – kan det udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne. Det er vigtigt, at konkurrenceproblemer ikke er årsag til forringet teknologisk udvikling i Danmark.

Must carry

I henhold til § 6 i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed³ er der for de danske public service stationer knyttet et vilkår om ”must carry” på fællesantenneanlæg. Konkret betyder det, at antenneanlæg skal videresende DR1, DR2 og TV2 – herunder de regionale TV2 programmer. Hvis fællesantenneanlæggene tilbyder seerne forskellige programpakker, skal disse kanaler desuden placeres i den første og billigste programpakke.

Pladsen i de forskellige distributionsnet er begrænset af tekniske grunde. Der er således ikke mulighed for at distribuere alle tv-kanaler på markedet i de eksisterende distributionsnetværk. Kapaciteten er allerede begrænset, og must carry reglen medvirker til, at denne begrænsning bliver øget. Must carry reglen udgør derfor et ulige vilkår i forhold til tv-kanalernes adgang til distributørerne, jf. figur 7.2.

Must carry reglen er alene knyttet til fællesantenneanlæg. Satellitdistributører, som distribuerer direkte til en slutbruger, er ikke omfattet af must

³ Lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed, senest ændret ved lov nr. 1404 af 21. december 2005.

carry reglen. Satellitdistributørerne er dermed ikke forpligtet til at vise public service kanalerne. Public service stationerne er tilsvarende ikke forpligtet til at levere til satellitterne. Must carry reglen indebærer derfor også en ulighed på markedet for distributører. Nogle distributører skal optage public service kanalerne i den første pakke, mens andre distributører ikke er forpligtet til at optage kanalerne. Must carry reglen påvirker således også distributørernes konkurrence om adgangen til seerne, jf. figur 7.3.

Must carry reglen er oprindeligt formuleret som en garanti for, at DR kan lade sine tv- og radioprogrammer blive distribueret i kabelanlæg.⁴ Reglen var oprindeligt begrundet i kulturpolitiske hensyn. Alle danske borgere skulle have adgang til public service tv. Det var særligt aktuelt ved introduktionen af udenlandsk tv i Danmark, hvor der var en risiko for, at public service stationen helt gled ud af antenneforeningernes programpakker. Antenneanlæg havde således i 1973 kun plads til højst 6 tv-kanaler. Kulturpolitiske hensyn har også været årsagen til, at TV2 og DR2 blev must carry kanaler.

Siden introduktionen af must carry reglen har tv-markedet udviklet sig. Kabelanlæggene har i dag plads til langt flere tv-kanaler end i 1973. Udviklingen i tv-markedet har da også allerede medført en ændring af must carry reglen, idet lokal-tv ikke længere har must carry status.⁵

Som følge af den fortsatte udvikling af tv-markedet er der grund til at undersøge berettigelsen af en generel must carry regel. DR ønsker at udvikle nye tv-kanaler. DR ønsker desuden, at disse nye kanaler skal være must carry kanaler. Must carry reglen vil være en klar fordel for DR, idet DR vil kunne etablere nye kanaler med en snæver modtagerkreds og samtidig være garanteret plads i den bedste og billigste pakke hos antenneforeningerne.⁶ Det vil indebære en ulighed i konkurrencen.

Af hensyn til konkurrencen på tv-markedet er det derfor vigtigt at tilpasse must carry reglen til den nuværende markedssituation.

Den bedste løsning for konkurrencen er at ophæve must carry reglen. Det vil fjerne uligheden i markedet fuldstændigt. Hvis der på særlige platforme, fx det kommende digitale jordbaserede sendenet (DTT)⁷, er behov for at sikre public service kanaler, kan dette fastlægges som et auktions- eller udbudsvilkår. Der er derfor ikke behov for en generel must carry regel.

⁴ § 2, stk. 1 i lov nr. 421 af 15. juni 1973 om radio- og fjernsynsvirksomhed.

⁵ Jf. ophævelsen af § 6, stk. 2 i lovforslag L 38 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, vedtaget den 15. december 2005.

⁶ DR kan dog ifølge Public service kontrakten kun lancere nye public service tv-kanaler efter aftale med Kulturministeren.

⁷ DTT er omtalt yderligere i afsnit 7.4.



Såfremt must carry reglen ikke kan ophæves, bør reglen blive tilpasset markedet. For det første bør must carry reglen kun finde anvendelse for de eksisterende public service kanaler – dvs. DR1, DR2 og TV2. Alle andre kanaler fra public service stationerne bør konkurrere på lige vilkår med kommercielle kanaler.

For det andet bør must carry kanaler være pålagt at stille deres signal til rådighed for alle distributører. Såfremt en must carry kanal ikke vil stille sit signal til rådighed, kan kanalen ikke nyde must carry status. I dag leverer DR sine kanaler til alle distributører, mens TV2 ikke leverer til satellitdistributører.

7.3 DR

DR indtager en vigtig position i det danske mediemarked. DR er en vigtig kulturinstitution, som i mange år har bidraget med et sagligt og alsidigt udbud af informationer, debat og nyhedsformidling. Af samme grund har DR en naturlig plads i danskernes bevidsthed.

Med en årlig omsætning på godt 3,4 mia. kr. er DR blandt de største danske virksomheder. I kraft af DR's størrelse og position på tv-markedet har DR's adfærd stor betydning for udviklingen og konkurrencevilkårene i det øvrige tv-marked.

Public service

DR er en selvstændig offentlig institution under Kulturministeriet, som skal levere public service. Virksomheden er reguleret i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.⁸ Dertil har kulturministeren fastsat en vedtægt for DR og indgået en Public service kontrakt med DR.⁹

Boks 7.4: DR's generelle public service forpligtelse

DR skal i sit programvalg lægge vægt på:

- ▲ Et bredt udbud med nyhedsformidling
- ▲ Oplysning, kunst og underholdning



⁸ Lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed, senest ændret ved lov nr. 1404 af 21. december 2005 (radio- og fjernsynsloven).

⁹ Bekendtgørelse nr. 350 af 14. maj 2003 om vedtægt for DR og Public service kontrakt mellem Kulturministeriet og DR for perioden 1. januar 2003 til 31. december 2006. Kontrakten er tilgængelig på www.dr.dk.

- ▲ Kvalitet, alsidighed og mangfoldighed
- ▲ Hensynet til informations- og ytringsfrihed
- ▲ Saglighed og upartiskhed
- ▲ Adgang til væsentlig samfundsinformation og debat
- ▲ Dansk sprog
- ▲ Undervisningsprogrammer
- ▲ Dansk musik
- ▲ Kunst og kultur
- ▲ Integration
- ▲ Dialog med befolkningen

Af § 10 i radio- og fjernsynsloven fremgår, at public service indebærer en forpligtelse til et bredt udbud af programmer og tjenester, jf. boks 7.4. Af § 12 fremgår, at DR er forpligtet til at yde public service til hele befolkningen. Public service forpligtelsen omfatter ifølge radio- og fjernsynsloven radio, tv og internet eller lignende. Siden 1926 er public service definitionen kun justeret enkelte gange. Det er således nu 80 år siden grundtanken bag public service blev defineret i Danmark.

Den nærmere udfyldelse af public service forpligtelsen sker i Public service kontrakten mellem kulturministeren og DR. Den seneste kontrakt er indgået for perioden 2003-2006. DR er ifølge kontrakten pålagt at drive to tv-kanaler, syv radiokanaler, hjemmesiden www.dr.dk, tre orkestre og to kor. Desuden er DR pålagt at arkivere sine programmer og gøre dem tilgængelige for publikum. Ifølge den nuværende Public service kontrakt kan DR kun oprette nye public service tv-kanaler eller nedlægge eksisterende public service tv-kanaler efter aftale med kulturministeren. Public service kontrakten giver en række målbare kriterier for DR's tv- og radiokanaler, jf. tabel 7.1.



Tabel 7.1: Målbare public service forpligtelser for DR's tv-virksomhed

Ydelse	Årlige minimums mål
Nyhedsudsendelse	521 timer mellem kl. 17-24
Børneprogrammer (3-12 år)	693 timer
Dansk prime time dramatik	19 timer
Tekstede udsendelser:	3.155 timer
Tekstede førstegangsudsendelser:	859 timer
Tegnsprogstolkede udsendelser:	103 timer
Støtte af dansk filmproduktion ¹	60 mio. kr.
Udlægning af produktion ²	170 mio. kr.

Note 1: Fordelingen af de 60 mio. kr. skal ske efter en fast minimumsfordelingsnøgle, hvor spillefilm tildeles 35 mio. kr., kort- og dokumentarfilm 7 mio. kr. og talentudvikling 4 mio. kr. De resterende 14 mio. kr. kan DR selv fordele.

Note 2: I 2003 var beløbet 125 mio. kr. Frem til 2006 er beløbet steget til 170 mio. kr. I beløbet skal filmstøtte være inkluderet.
Kilde: DR's Public service kontrakt for perioden 2003-2006.

Samlet båndt de målbare forpligtelser DR i 1.233 tv-sendetimer ud af en samlet tv-sendetid på 10.534 timer i 2005 på de to tv-kanaler DR1 og DR2. Hertil kommer krav om at udlicitere opgaver og krav om at tekste programmer. De målbare public service forpligtelser fylder således en mindre del af DR's virksomhed. Hvad DR i øvrigt viser på sine public service tv-kanaler er op til DR, så længe aktiviteterne ligger inden for rammerne af radio- og fjernsynsloven, vedtægterne for DR samt Public service kontrakten, herunder kriterierne i boks 7.4. DR er pålagt at afgive en årlig Public service redegørelse om opfyldelsen af Public service kontrakten. Radio- og tv-nævnet afgiver en udtalelse om redegørelsen til kulturministeren. Kulturministeriet har det overordnede tilsyn med DR. Der er ingen økonomiske sanktioner, hvis DR ikke overholder Public service kontrakten, modsat hvad der gælder for TV2.¹⁰

Anden virksomhed

DR har ifølge § 14 i radio- og fjernsynsloven også lov til at drive anden virksomhed. Anden virksomhed er virksomhed uden for public service forpligtelsen, hvor DR udnytter sit tekniske udstyr, særlige sagkundskab mv. Anden virksomhed skal ske på konkurrencemæssige vilkår.¹¹

Boks 7.5: Hvad er public service, og hvad er anden virksomhed?

Eksempler på aktiviteter, som DR skal henregne til public service virksomhed:

- ▲ Public service tv-virksomhed, herunder tekst-tv
- ▲ Nye digitale tv-tjenester i tilknytning til udsendelse af public service tv via digitale tv-sendemuligheder, jf. Public service kontrakten
- ▲ Public service radiovirksomhed, inkl. DAB
- ▲ Public service online virksomhed
- ▲ Undervisningsvirksomhed i tilknytning til programvirksomheden
- ▲ Salg af egenproducerede programmer vist på DR
- ▲ DR-ensablernes virksomhed
- ▲ Salg af klip fra public service programvirksomhed

Eksempler på aktiviteter, som DR skal henregne til anden virksomhed:

- ▲ Anden programvirksomhed (fx kommercielle tv-kanaler) →

¹⁰ Jf. bilag 5 til Kulturministeriets tilladelse til TV 2/DANMARK A/S til at udøve public service-programvirksomhed af 17. december 2003.

¹¹ De nærmere vilkår for denne adskillelse følger af bekendtgørelse nr. 1327 af 14. december 2005 om den regnskabsmæssige adskillelse mellem DR's, TV2 Danmark A/S' og de regionale TV2 virksomheders public service virksomhed og anden virksomhed.

- ▲ Salg af egenproducerede programmer som ikke vises i DR
- ▲ Anden udnyttelse af programrettigheder (dvd, cd, merchandise, m.v.)
- ▲ Kommerciel medierelateret virksomhed
- ▲ Online virksomhed, der ikke knytter sig til DR's public service programvirksomhed (markeder, visse spil, søgemaskiner, m.v.)
- ▲ Udlejning af faciliteter (studier, lokaler, sendevogne, redigering, m.v.)
- ▲ Øvrige aktiviteter (undervisningsaktiviteter, konsulentbistand m.v.)

DR vurderer reelt selv, om en aktivitet er public service virksomhed eller anden virksomhed, men skal dog forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål for Kulturministeriet. Af boks 7.5 fremgår, hvad DR bør regne som hhv. public service virksomhed og anden virksomhed.¹²

Der er som udgangspunkt ikke begrænsninger i, hvad DR kan henregne som anden virksomhed. Fx kan DR etablere nye tv-kanaler efter reglerne i kapitel 8 i radio- og fjernsynsloven. Kulturministeren er dog bemyndiget til at fastsætte nærmere vilkår for DR's anden virksomhed.¹³

DR's indtægter på anden virksomhed udgjorde i 2005 123,2 mio. kr. fordelt på en række aktiviteter, jf. tabel 7.2. Overskuddet fra anden virksomhed kan DR anvende til at finansiere public service aktiviteter, så længe der er dækning for omkostningerne til de pågældende aktiviteter. Modsat må DR ikke bruge licensindtægter til at finansiere anden virksomhed.



Tabel 7.2: DR's indtægter af anden virksomhed

2005	Indtægter Mio. kr.	Omkostninger Mio. kr.	Resultat Mio. kr.
DR Multimedier ¹	51,9	45,7	6,2
DR Produktion ²	46,2	43,2	3,1
Sendenet (tv-master)	18,2	3,0	15,2
DR Udvikling	4,1	3,4	0,7
Diverse	2,7	0,7	2,0
I alt	123,2	96,0	27,2

Note 1: DR Multimedier sælger cd'er, dvd'er, merchandise, spil m.v.

Note 2: DR Produktion udlejer studier, sendevogne, rekvisitter og andre produktionsfaciliteter.

Anm.: Tabellen viser indtægter i forhold til direkte omkostninger fordelt på områder. De indirekte omkostninger indgår ikke. Indirekte omkostninger indeholder overhead for brug af DR's faciliteter, såvel tekniske som administrative i form af bygninger, studier, redigeringsrum, jura, økonomi og ledelse m.v. For leje af Sendenet indgår kun nettoindtægter. Udlejningen sker via I/S Broadcastservice Denmark, hvor omkostningerne fradrages før indtægterne overføres til DR. Der henvises til regnskabet for anden virksomhed i DR's årsrapport.

Kilde: DR.

¹² Følger af bilag 1 til bekendtgørelse nr. 1327 af 14. december 2005.

¹³ § 14, stk. 5, i radio- og fjernsynsloven.

Ifølge bekendtgørelsen om regnskabsmæssig adskillelse skal DR lave delregnskaber for anden virksomhed og public service virksomhed. DR skal fordele indtægter og omkostninger mellem public service virksomhed og anden virksomhed. Det sker imidlertid på en måde, så det er svært for udenforstående at kontrollere, om alt går rigtigt til. Den konkrete opgørelsesmetode bliver vurderet af Rigsrevisionen i forbindelse med tilsynet med DR.

DR's indtægter på public service virksomhed

Finansieringen af DR foregår ved en lovpligtig licens fra alle danske ejere af et tv eller radio.¹⁴ Licensen er således ikke afhængig af, om ejeren af tv'et eller radioen bruger apparatet til at høre eller se DR's programmer. Samlet giver licensen DR en indtægt på ca. 3 mia. kr. om året, jf. tabel 7.3.

DR's indtægter ud over licensen består både af overskud fra DR's anden virksomhed og indtægter skabt ved public service virksomhed.¹⁵ DR's indtægter udover licensen udgjorde tilsammen 318,5 mio. kr. i 2005 eller godt 10 pct. af DR's samlede indtægter, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3: DR's indtægter i mio. kr.

2005	Mio. kr.
Licens	3.094,4
Andre indtægter på public service	195,3
Indtægter fra anden virksomhed	123,2
I alt¹	3.412,9

Note 1: Ekskl. finansielle indtægter.

Kilde: DR.

Andre indtægter på public service virksomhed består af anden støtte end licens fra fonde, legater, medproducenter m.v. (ca. 29 pct.) og salg af rettigheder, royalties og andre ophavsretsindtægter (ca. 21 pct.). Dertil kommer sponsorindtægter (ca. 2 pct.) og brugerbetalte ydelser som fx salg af ringetoner, publikumsindtægter, orkestervirksomhed m.v. (ca. 25 pct.). Uspecificerede øvrige indtægter udgør de resterende indtægter (23 pct.).

Brugerbetaling for public service ydelser finder sted for flere produkter. DR sælger fx ringetoner og spil med DR-indhold til mobiltelefoner samt abonnenter på nyheder, sport, vejr- og trafikmeldinger via SMS. For nogle programmer, som fx "Penge", er det muligt at abonnere på en SMS med programmets emne før udsendelsen. Andre programmer på DR, som fx "Handyman", giver mulighed for, at seerne kan stemme via en overtakseret

¹⁴ § 69 i radio- og fjernsynsloven.

¹⁵ Ifølge § 25, stk. 1 i DR's vedtægt finansieres DR via licensafgifterne samt indtægter ved salg af programmer og andre ydelser, tilskud, udbytte, overskudsdele m.v.

SMS. Endelig giver andre programmer mulighed for at sende billeder eller klip til DR som kommentar eller indlæg via en overtakseret SMS eller MMS. Desuden har DR publikumsindtægter fra sine 150 årlige koncertarrangementer med sine kor og orkestre. Alle disse aktiviteter udgør public service virksomhed. Indtægter herfra går til DR's public service virksomhed.

Ifølge DR går indtægterne fra bl.a. overtakserede SMS'er til at betale DR's omkostninger ved de enkelte tjenester bl.a. til eksterne parter. Der er ikke overskud på disse tjenester. Der er imidlertid ingen retningslinier for, hvilke public service ydelser DR må kræve brugerbetaling for, eller hvor stor brugerbetalingen må være. For public service ydelser er der derfor ikke noget udtrykkeligt krav om sammenhæng mellem brugerbetalingens størrelse og omkostningerne ved ydelsen. Det står i modsætning til reglerne om anden virksomhed. Det er uhensigtsmæssigt, når definitionen af public service ikke giver en klar vejledning for opdelingen af DR's aktiviteter i public service og anden virksomhed. Fx er salg af ringetoner med DR-indhold public service virksomhed, mens salg af cd'er med sange fra Bamse og Kylling er defineret som anden virksomhed. Der er en anden vigtig forskel på public service virksomhed og anden virksomhed, som er værd at lægge mærke til. DR må gerne i sine public service udsendelser reklamere for sine andre public service produkter (såkaldt krydsreklame), men det må DR ikke for sin anden virksomhed.

Sponsorater er en anden indtægtskilde for DR's public service virksomhed. Et sponsorat er et tilskud fra en virksomhed til finansieringen af et tv-program med henblik på at fremme virksomhedens navn, logo osv., som vises før eller efter programmet.¹⁶ Et sponsorat er markedsføring under lidt andre vilkår end reklame, men formålet er det samme for den virksomhed, der køber reklameplads eller sponserer. Dvs. penge anvendt til sponsorater vil normalt være penge, der i mange tilfælde ellers ville blive anvendt til reklame på de kommercielle tv-kanaler.

DR har i de senere år været tilbageholdende med at skaffe sig sponsorindtægter. Det vil dog være en god idé at fastlægge, at DR generelt bør være afskåret fra at modtage sponsorater til tv-programmer på samme måde, som DR i dag er afskåret fra at modtage reklameindtægter. Dette bør gælde produktioner, som DR iværksætter – enten ved selv at producere eller ved at udbyde produktionen. Forslaget vil stort set afspejle DR's praksis i dag.¹⁷

¹⁶ § 26 i bekendtgørelse nr. 1368 af 15. december 2005 om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn (reklamebekendtgørelsen).

¹⁷ DR har således oplyst, at man i 2005 på egen hånd har besluttet at ophøre med at modtage sponsorater til tv-programmer. DR modtager nu kun i meget begrænset omfang sponsorater i forbindelse med programvirksomhed. Den væsentligste sponsorindtægt sker ifølge DR i forbindelse med på koncerter og andre arrangementer med DR's ensembler.



Der er to grunde til, at DR nu har adgang til at modtage sponsorater.¹⁸ For det første indeholder mange udenlandske programmer i dag sponsorater. Hvis DR ikke må vise sponsorerede programmer, er DR afskåret fra at købe og vise disse produktioner. Sportsrettigheder er et eksempel på, at virksomheder sponsorerer fx sendinger fra Champions League i fodbold. Derfor bør det fortsat være tilladt for DR at vise programmer, hvor sponsoringen ikke kan blive fjernet af tekniske eller andre årsager, som er uden for DR's indflydelse. Det andet argument for sponsorater har været at give DR mulighed for at realisere særligt kostbare produktioner. DR bør dog fortsat kunne låne rekvisitter af private virksomheder mod at kreditere dem i teksterne til det pågældende program, så længe dette ikke har karakter af produktplacering eller sponsoring mod betaling. De nærmere grænser bør fastlægges af Kulturministeriet. Både BBC i Storbritannien, SVT i Sverige og YLE i Finland har lignende begrænsninger i anvendelsen af sponsoring.

Licensens størrelse

Der er i EU enighed om, at public service tv er en vigtig del af den kulturelle arv. På den baggrund er evt. offentlig finansiering af public service tv som udgangspunkt ikke i strid med EU's regler om statsstøtte.¹⁹ Det er dog et krav, at støtten ikke forvrider samhandelen eller er i modstrid med EU's fælles mål, idet der tages hensyn til opfyldelsen af public service opgaverne.²⁰ For DR's vedkommende sker finansieringen ved en lovbestemt licens. Det giver DR en fordel, som kommercielle konkurrenter ikke har. Dermed er der en risiko for forvridding af konkurrencen i forhold til kommercielle virksomheder. Der er fx en risiko for, at DR dumper prisen på sine produkter, fordi omkostningerne allerede er dækket af licensen. Det kan påvirke konkurrencen på markedet urimeligt.

Af samme grund er der en række krav til, hvordan sådanne virksomheder må agere på kommercielle markeder. For DR's vedkommende er kravene fastlagt i bekendtgørelsen om regnskabsmæssig adskillelse. Kravene heri følger de retningslinier, der gælder som følge af EU's regler om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og offentlige virksomheder.²¹ Kommissionen har dog behandlet sager om omfanget af den kompensation, som public service virksomheder modtager, jf. boks 7.6. Public service virksomheder må således ifølge Kommissionen kun blive

¹⁸ Jf. bemærkningerne til L 123 om forslag til ændring af radio- og fjernsynsloven fremsat den 17. januar 1990, Folketings Tidende 1989-1990, Tillæg A, spalte 3215-3216.

¹⁹ Artikel 87 og artikel 86, stk. 2, i EU-Traktaten.

²⁰ EU-Traktatens protokol nr. 32 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne.

²¹ Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder, EFT 1980 L 195/35, senest ændret ved Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000, EFT 2000 L 193/75 (transparensdirektivet).

økonomisk kompenseret svarende til de omkostninger, virksomheden har til public service ydelser.

Boks 7.6: EU-sager vedr. omfanget af licensfinansiering

I 2003 og 2005 undersøgte Kommissionen de tilskud, som Italien havde ydet til det statslige radio- og tv-selskab RAI.¹ Kommissionen konkluderede, at der var tale om statsstøtte, men at denne var forenelig med traktaten, idet støtten ikke havde overkompenseret RAI i forhold til RAI's public service forpligtelser, og idet der ikke sås tegn på krydssubsidiering af kommercielle aktiviteter.

I 2004 meddelte Kommissionen, at TV2 delvist blev finansieret af statsmidler. I lighed med RAI sagen var dette ikke uforeneligt med traktaten. Derimod mente Kommissionen, at TV2 var blevet overkompenseret for sin public service virksomhed.² Som følge heraf pålagde Kommissionen TV2 at tilbagebetale i alt 628,2 mio. kr. Afgørelsen er indbragt for Retten i Første Instans af den danske stat og TV2. Ifølge Kommissionen gjorde overkompensationen det potentielt muligt for TV2 at kunne sænke prisen på sine kommercielle aktiviteter som fx reklamemarkedet. En sådan adfærd ville kunne påvirke konkurrencen på det kommercielle marked, men det blev dog ikke konstateret i det konkrete tilfælde.

Note 1: Kommissionens beslutning af 15. oktober 2003 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for RAI SpA, EUT 2004 L 119/1 samt Kommissionens beslutning E9/2005 af 20. april 2005.

Note 2: Kommissionens beslutning om Danmarks foranstaltninger til TV2/Danmark, EUT 2006 L 85/1.

Selv om DR overholder den regnskabsmæssige adskillelse, kan licensen medvirke til at forvride konkurrencen på markedet. Licensen kompenserer for DR's omkostninger til public service virksomhed. Har DR indtægter på public service tjenester og på anden virksomhed, falder behovet for kompensation fra licensen.

En anden risiko ved overkompensation er, at DR mister incitamentet til at effektivisere sine public service forpligtelser. For hver krone i overskud fra anden virksomhed kan DR øge sine omkostninger til public service virksomhed med én krone.

For at undgå, at DR bliver overkompenseret, betyder det, at licensen bør blive sat tilsvarende ned. Den regnskabsmæssige adskillelse bør derfor ikke stå alene, men være suppleret af et krav om, at DR's andre indtægter bliver modregnet i licensen. Det betyder, at risikoen for konkurrenceforvridning falder. I praksis kan det gøres ved, at indtægter fra anden virksomhed ud over det, der er budgetteret med, modregnes ved en lavere licens i det efterfølgende år. Der bør selvfølgelig være mulighed for at udglatte variationer i indtægterne fra anden virksomhed ved at tillade DR at overføre mindre overskud fra år til år.



Derudover bør DR's public service virksomhed jævnligt blive gennemgået for mulige effektiviseringer af en uafhængig myndighed.²² Derved bliver DR's incitament til at drive en effektiv virksomhed fastholdt.

Ny teknologis påvirkning af markedet

Den teknologiske udvikling de sidste 20 år gør det muligt at modtage tv på flere former for netværk. Først kom kabel-tv og satellit-tv. Senest er optiske fibernet kommet til. Det er også muligt at se tv via internettet, og udbredelsen heraf vokser hurtigt. Snart vil det også være mere udbredt at se tv på en mobiltelefon og via andre trådløse teknologier. Derfor er det vigtigt at sikre, at DR's tv-kanaler bliver leveret til alle uanset modtageformen. DR's store betydning for danskernes tv-forbrug betyder, at DR spiller en vigtig rolle for, om nye distributionsformer kan konkurrere med de eksisterende distributionsformer. Det er derfor vigtigt, at rammerne for DR er teknologineutrale.

Internettet og digitaliseringen har medført en udvikling af nye former for tv- og medieprodukter. En trykt avis kan med få ekstraomkostninger udgive de samme nyheder på hjemmesider, tekst-tv eller SMS. Ligeledes kan en tv-kanal vise sine programmer on demand som klip, spil m.v. til både internet og mobiltelefoner. På den måde smelter markederne sammen.

Reglerne for DR's virksomhed pålægger DR at følge denne udvikling. Det påvirker konkurrencen mellem public service virksomhed og kommerciel virksomhed. DR har fx en række aktiviteter på internettet, som konkurrerer med kommercielle virksomheder. Fx udgiver DR en internetavis ved at gengive nyheder på www.dr.dk – både DR's egne nyheder og andres nyheds-telegrammer. DR sælger også nyheder m.v. som SMS-tjenester, og DR sælger ringetoner til mobiltelefoner. Disse produkter bliver også solgt af kommercielle virksomheder.

DR ønsker at udvide sin virksomhed til at omfatte flere af disse markeder – fx i form af mere interaktivitet, mere on demand indhold og flere tv-kanaler.²³ Det vil medføre påvirkning af konkurrencen på flere markeder, som traditionelt er kommercielle. Når DR breder sin licensfinansierede public service virksomhed til markeder, der enten er kommercielle eller potentielt kan være kommercielle, skaber det ulige vilkår i markedet. DR er dermed i stand til at gå ind på nye markeder med gratis eller meget billige produkter, mens kommercielle virksomheder på samme markeder skal have dækning for deres omkostninger og tjene penge til sine ejere.

²² Seneste undersøgelse af DR's effektivitet blev lavet af Rigsrevisionen i 2000 i en samlet undersøgelse af DR's og TV2's produktivitet og public service virksomhed.

²³ Se fx DR's ønsker og løfter til mediepolitisk aftale 2007-2010 "DR for dig og hele Danmark".

Udviklingen stiller derfor nye krav til DR's rammebetingelser. For det første bør DR formelt set være pålagt at levere sine tv-kanaler til alle distributionsformer (must provide). Det bør i øvrigt også, som beskrevet tidligere i kapitlet, gælde TV2, hvis stationen fortsat skal være omfattet af must carry. På længere sigt kan det også overvejes, om DR og andre public service kanaler bør kunne være direkte involveret i distribution af tv. Public service kanalerne har et unikt indhold, som kan forvride konkurrencen mellem forskellige distributører, hvis de fortsat er integreret med én distributionsform blandt flere.

For det andet bør licensordningen på sigt være uafhængig af distributionsteknologien, fordi det i stigende grad er muligt at modtage fjernsyn på andre platforme end et traditionelt tv. DR kan enten være på finansloven, eller den nuværende licensordning kan blive erstattet med fx en husstandslicens.²⁴ Så længe public service forpligtelsen er uændret, bør en ændring i finansieringsformen dog ikke medføre, at DR's licensindtægter bliver større end i dag.

Endelig bør der være klare retningslinier for grænsen mellem på den ene side DR's public service forpligtelser og på den anden side vilkårene for anden virksomhed. Den nuværende formulering af public service forpligtelsen skaber så brede rammer for public service virksomheder, at det nærmest ikke er muligt at pege på aktiviteter på mediemarkedet, som falder udenfor, med mindre aktiviteterne udtrykkeligt er udpeget som anden virksomhed, som i boks 7.5. Til sådanne retningslinier hører også klare vilkår for DR's opkrævning af brugerbetaling for public service produkter under hensyntagen til virkningerne på konkurrencen.



Nye rammer for DR

Hvordan sådanne retningslinier for DR præcist skal se ud, og hvilke kriterier, der skal lægges til grund, vil naturligvis tage udgangspunkt i kulturpolitiske hensyn og under hensyn til konkurrencen på markedet. Det bør imidlertid ikke være DR selv, der foretager denne vurdering. Fx er det relevant at tage stilling til spørgsmålet, om DR kan udvide sin public service virksomhed til fx at omfatte flere tv-kanaler, ringetoner til mobiltelefoner, SMS-tjenester osv. Det er tilsvarende overvejelser, der ligger bag revisionen af vilkårene for BBC, Storbritanniens public service tv-station, jf. boks 7.7.

En mulighed kunne være at definere public service forpligtelserne som en positivliste af aktiviteter, som udgør public service virksomhed, mens alt andet udgør anden virksomhed. Listen i boks 7.5 udgør omvendt et eksempel

24

Det samme bør naturligvis gælde licensen til TV2's regionalstationer.

på en negativliste over aktiviteter, som ikke er public service. En positivliste kan være dynamisk, således at det i takt med udviklingen af markedet er muligt at definere nye public service aktiviteter eller fjerne aktiviteter, der i mellemtiden bør blive betragtet som anden virksomhed.

Uanset hvor og hvordan sondringen mellem public service virksomhed og anden virksomhed lægges, bør DR ikke være forhindret i at drive anden virksomhed udenfor public service virksomheden. Aktiviteter, som er uden for public service forpligtelsen, bør DR frit kunne engagere sig i. Det skal blot ske indenfor de rammer, der gælder for anden virksomhed. Er vurderingen, at fx salg af ringetoner ikke er en public service aktivitet, bør det alene være op til DR at beslutte, om salg af ringetoner skal være en del af DR's anden virksomhed under de vilkår, som gælder herfor. Herudover vil det være relevant at overveje nogle yderligere grænser, så ikke DR's varemærke og troværdighed fra sin mangeårige public service virksomhed misbruges eller lider skade, når DR driver anden virksomhed. Krav af denne type findes fx i BBC's "fair trading guidelines", der omtales i boks 7.7.

Boks 7.7: Revision af BBC's Royal Charter

BBC i Storbritannien er på mange måder rollemodel for DR og andre landes public service virksomheder. BBC er som DR licensfinansieret og arbejder indenfor rammerne af et charter og en aftale. Charteret og aftalen svarer i form og indhold til DR's vedtægter og Public service kontrakt. Den britiske regering har netop fremlagt forslag til et nyt 10-årigt charter og en ny 10-årig aftale, som skal gælde fra 2007. De to overordnede hensyn er, at BBC fortsat skal levere public service, men under hensyn til kommercielle medievirksomheder.

Det betyder, at Ofcom¹ skal lave en forhåndsvurdering af markedsmæssige virkninger af hver ny public service tjeneste, som BBC lancerer. For det andet skal BBC i samarbejde med Ofcom udarbejde retningslinier for sin adfærd for udvalgte aktiviteter, hvor der kan være risiko for konkurrenceforvridning. For det tredje skal BBC revidere sine "fair trading guidelines", så de i endnu højere grad tager hensyn til virkningen af BBC's adfærd på markedet. Endelig skal det være nemmere at klage over BBC's konkurrencemæssige adfærd på markedet. BBC vil fortsat være underlagt de almindelige konkurrenceregler.

Note 1: Den britiske sektormyndighed Office of Communications. Ofcom varetager opgaver, som i Danmark varetages af både IT- og Telestyrelsen, Radio- og tv-nævnet og Konkurrencestyrelsen.

En klar sondring mellem public service og anden virksomhed kræver endnu mere gennemsigtighed i adskillelsen mellem public service virksomhed og anden virksomhed end i dag. I dag kan DR selv vælge, om anden virksomhed

skal foregå i særlige selskaber, eller om der kun skal være regnskabsmæssig adskillelse. Den regnskabsmæssige adskillelse har dog sine begrænsninger i forhold til gennemsigtigheden, og DR bør i stedet pålægges at udskille anden virksomhed til et eller flere selvstændige selskaber. Transaktioner mellem public service virksomhed og anden virksomhed bør blive registreret i et mellemregnskab, som løbende bliver revideret af en uafhængig myndighed og bliver offentliggjort på et detaljeret niveau, så der også gives indsigt i større enkeltdispositioner. Tilsvarende bør aftaler mellem DR's public service virksomhed og anden virksomhed være under løbende kontrol af en uafhængig myndighed.

Der bør fortsat være et uafhængigt tilsyn med, om DR fordeler omkostninger og indtægter korrekt mellem public service virksomhed og anden virksomhed, men gennemsigtigheden bør øges. Det bør ske ved en offentliggørelse af en årlig redegørelse. Derved kan licensbetalere selv kontrollere, at DR overholder betingelserne for at drive henholdsvis public service virksomhed og anden virksomhed.

Det bør være muligt at klage til en uafhængig myndighed, hvis DR med licensmidler udfører aktiviteter, som falder uden for public service forpligtelserne. Det gælder både klager over, at DR ikke overholder sine public service forpligtelser, såvel som klager over, at DR licensfinansierer ydelser, der falder uden for public service forpligtelsen. Myndigheden skal således påse, at DR holder sig inden for de rammer, som ligger i public service forpligtelsen. De almindelige konkurrenceregler er ikke tilstrækkelige til dette formål, så længe public service forpligtelsen er så bred.

Klare retningslinier for DR's public service forpligtelser kan give yderligere plads til kommercielle virksomheder. DR og licensen vil dog under alle omstændigheder fylde meget i mediemarkedet sammenlignet med det private marked. Der er derfor behov for yderligere tiltag for at fremme konkurrencen. Fx kan nye public service opgaver blive udbudt i fri konkurrence, eller der kan stilles krav til DR om at udlægge produktion til eksterne virksomheder. Herved vil licensbetalerne få glæde af den kreativitet, som ligger udenfor DR. TV2 har fra starten været pålagt at udlægge store dele af sin produktion til eksterne samarbejdspartnere. DR har også i de seneste år været pålagt at udlægge en mindre, men stigende andel af sin produktion. Det er vigtigt for konkurrencen på mediemarkedet, at DR fortsat skal udlægge en del af sin produktion. Udlægningskravet bør også tilpasses udviklingen i markedet og bør omfatte public service produkter og ydelser på nye markeder.

Med disse anbefalinger kan DR fastholde en public service virksomhed med høj kvalitet uden at udsætte kommercielle tv-kanaler for urimelig konkur-



rence. Samtidig kan DR udvide sin virksomhed og konkurrere på lige vilkår i det kommercielle marked. På den måde bliver der skabt fremtidssikrede rammer for en af de vigtigste kulturinstitutioner i Danmark. Rammerne tilgodeser både vigtige kulturpolitiske målsætninger og hensynet til den frie konkurrence på mediemarkedet.

7.4 INTRODUKTION AF DIGITALT JORDBASERET TV (DTT)

Flere forskellige tekniske netværk benyttes i dag til at distribuere tv i Danmark, jf. figur 7.5. Ca. 15 pct. af de danske husstande modtager tv gennem en individuel parabolantenne.²⁵ Ca. 65 pct. modtager tv gennem kabler, enten gennem et fællesantenneanlæg²⁶ eller gennem individuel tilslutning til kabel-tv og fibernet. De sidste ca. 20 pct. modtager alene tv gennem deres tag- eller stueantenne.²⁷ Endnu er mobilt tv eller anden trådløs tv-distribution i Danmark kun udbredt i meget begrænset omfang. Sammenlignet med andre lande, som fx Storbritannien og de øvrige nordiske lande, er der relativt få danske husstande, der alene ser tv med en tag- eller stueantenne. Tilsvarende er der relativt mange i Danmark, der har kabel-tv.

Tv-distribution, som foregår gennem tag- og stueantenner, kaldes jordbaseret, fordi signalerne sendes fra tv-master, som står på jorden. Ikke desto mindre foregår udsendingen gennem luften ved udsending af signaler i et bestemt frekvensområde. Der er kun et begrænset frekvensområde til rådighed, og det er derfor kun et mindre antal tv-kanaler, man kan udsende og modtage på denne måde. Det begrænser sig i dag til DR1 og TV2 i hele landet og DR2 og Kanal 4 (tidl. TvDanmark) i nogle dele af landet.²⁸ Flere steder i Danmark kan man dog også modtage tv-kanaler fra nabolandene med en tagantenne.

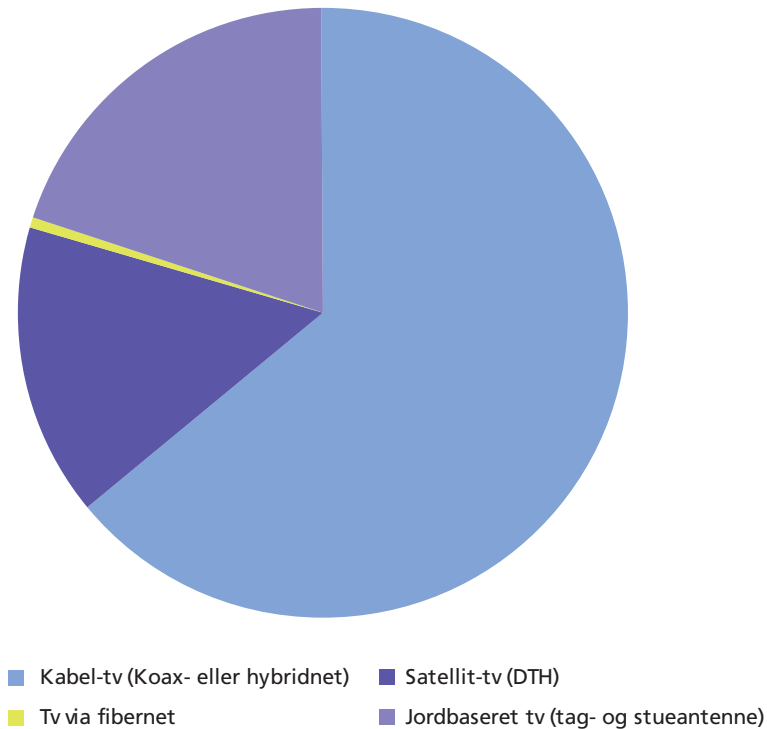
²⁵ Såkaldt "Direct to the home" (DTH).

²⁶ Fællesantenneanlæg modtager deres tv-signaler enten direkte fra tv-selskaberne, fra kabel-tv-operatørerne eller fra fælles antenner og parabolantenner.

²⁷ Betydningen af jordbaseret tv kan dog være større end de 20 pct. indikerer. En husstand kan fx have flere tv-apparater, hvoraf nogle forsynes med en stueantenne. Desuden er husstande, der modtager tv via parabol, nødt til også at bruge tag- eller stueantenne for at se TV2.

²⁸ Fra 31. marts 2006 kan DR2 modtages digitalt i hele landet.

Figur 7.5: Modtageformer for tv i Danmark



Anm.: Kabel-tv er inkl. fællesantenneanlæg, selvom disse forsynes på forskellig vis.
 Kilde: MedieDanmark Statistikbanken og TNS Gallup, Annual Survey.



Den jordbaserede tv-sending har frem til i dag foregået med analoge signaler, men indenfor de seneste år er det blevet teknisk muligt at udsende de samme tv-signaler i digital form. En overgang fra at sende tv analogt til at sende digitalt svarer til overgangen fra videobånd til dvd. Det vil give plads til mere indhold på mindre plads, mindre støj, bedre lyd- og billedkvalitet og mulighed for ekstra materiale som skift af sprog, undertekster m.v. Afhængigt af teknikken kan der være plads til fire eller fem gange så mange tv-kanaler som i dag. Der er derfor store fordele ved at skifte fra analog til digital tv-sending. Og det kan have stor betydning, såvel kulturpolitisk som erhvervspolitisk, hvordan opgaven organiseres.

Overgangen fra analogt til digitalt jordbaseret tv

I medieaftalen for 2002-2006 var der enighed om at begynde overgangen fra analog til digital jordbaseret tv-udsending. Med andre ord aftalte

Folketingets partier at arbejde for etablering af en digital jordbaseret tv-plattform (også kendt som ”digitalt terrestrisk tv” – forkortet DTT) for at tilbyde danskerne adgang til øget tv-udbud og nye digitale tjenester.

Introduktionen af DTT vil betyde, at danskerne vil kunne modtage digitalt jordbaseret tv med den samme tag- eller stueantenne, som mange har i dag. Det kræver dog et digitalt fjernsyn eller en såkaldt set top boks tilsluttet et almindeligt fjernsyn. Set top boksen omformer det digitale signal til et analogt signal, som et almindeligt fjernsyn kan modtage. En set top boks kan også indrettes, så den kan bruges som en dekoder, der giver adgang til kodede tv-signaler, fx betalings-tv. Allerede i dag er der digitale tv i handelen, men de er endnu ret dyre. Til gengæld kan man købe simple digitale set top bokse og andre omformere for nogle få hundrede kroner.

Så længe man sender analogt jordbaseret tv, optager man frekvensplads, som man kunne bruge til at sende digitalt tv. For at få det fulde udbytte af en overgang fra analog til digitalt tv, vil det derfor før eller siden være nødvendigt helt at stoppe med analog tv-udsending. En fuldstændig overgang til digitalt jordbaseret tv vil derfor betyde sort skærm for de tv-seere, der ikke har et digitalt fjernsyn, en set top boks eller tilsvarende, og som ikke abonnerer på hverken kabel- eller satellit-tv. Derfor er der nogle udfordringer forbundet med den praktiske overgang fra analog til digital jordbaseret tv-sending.

Selve infrastrukturen for digitalt jordbaseret tv kan bygge på den eksisterende tv-infrastruktur til analogt tv. Denne består af 50-300 m høje master, som står rundt omkring i landet, og af sendere, som er etableret i bygninger ved masterne. Det er public service stationerne DR og TV2, der ejer og administrerer det nuværende jordbaserede tv-sendenet bestående af master, antenner og sendere. I september 2003 aftalte Folketingets partier at tillade DR og TV2 at udsende kanalerne DR1, DR2 og TV2 i digital form. Udsendingen startede 31. marts 2006.²⁹ Udsending af digitalt tv genbruger de eksisterende master og antenner, men kræver opstilling af yderligere sendere ved masterne. I starten erstatter den digitale udsending ikke den nuværende analoge udsending men sker parallelt. I juni 2005 aftalte partierne, at den analoge udsending skal stoppe i oktober 2009.

Efter oktober 2009 vil det derfor kun være muligt at modtage digitalt jordbaseret tv, og den øgede kapacitet, som følger af digitaliseringen, kan realiseres. Der fremgår desuden følgende: ”Aftalepartierne er også enige om, at når det efter de internationale forhandlinger bliver klart, hvor mange frekvenser,

29

Til dette formål udstedte Radio- og tv-nævnet d. 10. januar 2006 en tilladelse til at udsende public service tv i digital form til I/S DIGI-TV, som er DR's og TV2's fælles digitale sendeselskab. Tilladelsen løber til 2013 med forbehold for ændringer som følge af, hvordan den fuldstændige overgang til DTT skal forløbe.

Danmark får rådighed over til DTT fremover, drøfter partierne bag de to aftaler i fællesskab, hvordan frekvenserne overordnet skal fordeles mellem radio/tv og andre formål, eksempelvis 3G-tjenester, samt anvendelse af eventuelt provenu.” De politiske beslutninger, som træffes i henholdsvis teleforligskredsen og medieforligskredsen på baggrund af den politiske aftale, vil have konsekvenser for fastlæggelsen af de videre rammer for udbredelsen af digitalt tv-teknologien.

Præcis hvor mange tv-kanaler og andre tjenester, der vil være plads til med DTT i Danmark, afhænger af en international aftale om frekvensfordelingen. Hvert lands tv-udsendelse beslaglægger frekvensressourcer, der begrænser nabolandenes tv-udsendelse, så en nøje fordeling af frekvenserne sker i regi af Den Internationale Telekommunikations Union (ITU). Dette vil bl.a. ske ved en konference, som forventes afsluttet i juni 2006. Konferencen vil også fastlægge, hvornår de enkelte lande kan tage de forskellige frekvenser i brug. Der kan blive tale om overgangsperioder på flere år. Det er IT- og Telestyrelsen, der forhandler på Danmarks vegne i dette spørgsmål. Danmark har søgt om frekvenser, der giver mulighed for 8 DTT-sendenet, hvilket med dagens teknik forventes at give mulighed for at sende helt op til 30 eller 40 tv-kanaler og om et par år formentlig det dobbelte, når en forbedret teknik tages i brug. Der er forud for konferencen fra deltagerlandene samlet ansøgt om flere frekvenser, end der er til rådighed. Det er derfor endnu uvist, hvor mange frekvenser Danmark får til rådighed.



Med DTT er der ikke kun mulighed for at sende flere tv-kanaler. En anden mulighed er at sende tv-kanaler i høj opløsning (High Definition TV – forkortet HDTV), der øger billedkvaliteten. Den høje opløsning kræver dog mere kapacitet, og én HDTV-kanal vil med dagens teknik fylde det samme som to til fire tv-kanaler i almindelig opløsning. Bruger man alle frekvenserne i DTT-nettene til at sende HDTV-kanaler, vil der altså være plads til 8-16 tv-kanaler og om et par år formentlig det dobbelte, når en forbedret teknik tages i brug.

En tredje mulighed er at bruge DTT til at sende tv direkte til mobiltelefoner og andre bærbare enheder. Afhængigt af teknikken og det konkrete formål vil disse ydelser fylde mere eller mindre. Opløsningen til mobilt tv behøver fx ikke at være ret høj, hvis man blot skal se billedet på en lille skærm. Dertil kan man sende mange mobile tv-kanaler i stedet for én almindelig tv-kanal. Mobilt tv kan også bestå i broadcast til tv-skærme i almindelig størrelse i busser, tog, og taxi. Det er vigtigt at lægge mærke til, at mobilt tv via DTT ikke er det samme som tv-tjenester og levende billeder gennem mobilnetværket, som allerede i dag er muligt på 3G-mobiltelefoner. Tv via 3G-netværket har mindre båndbredde og tager plads fra taletjenester. Mobilt tv via DTT

bruger nogle andre frekvenser, som hidtil ikke har været anvendt til tovejs kommunikation. Der foregår imidlertid en hurtig teknologisk udvikling af mobilt tv, og det er også muligt at kombinere mobilt tv og andre tv-tjenester via DTT og 3G-netværk i samme apparat.

DTT er særligt velegnet til såkaldte punkt til multipunkt-tjenester, hvor informationer kun sendes den ene vej. DTT vil derfor ikke egne sig til at levere telefoni og bredbånd. Derimod vil DTT egne sig til tjenester, der sender hjemmesider, e-mails, video-klip eller dokumenter ud til mange brugere på samme tid. DTT har også mulighed for begrænset interaktivitet, hvor seeren via sit tv fx vælger at kombinere forskellige data eller signaler, som udsendes samtidigt til alle og lagres i tv-apparatet ligesom tekst-tv i dag. Rigtig interaktivitet, som fx bestilling af film on demand, kan ikke i praksis leveres ved hjælp af DTT.

DTT-frekvenserne kan også levere en kombination af flere af disse typer tjenester. Der er under alle omstændigheder kun de samme begrænsede frekvenser til rådighed. Generelt gælder også, at jo mere avancerede tjenesterne bliver, desto større er kravene til forbrugernes udstyr.

Digitaliseringen af det jordbaserede sendenet vil give flere anvendelsesmuligheder og gøre det muligt for DTT at konkurrere med kabel- og satellit-tv. Introduktionen af DTT kan derfor også have stor betydning for konkurrencen på tv-markedet. Det kan påvirke både konkurrencen mellem tv-selskaberne og mellem tv-distributørerne.

Erfaringerne med DTT i udlandet

Mange lande er allerede startet med at sende DTT, og enkelte lande har slukket det analoge signal i udvalgte områder. Storbritannien, Finland og Sverige har de største andele DTT-seere blandt de europæiske lande, og flere har hurtigt voksende tilslutning til DTT, jf. tabel 7.4.

De enkelte lande har indrettet vilkårene for DTT forskelligt, men for flere af landene har introduktionen af DTT været ujævn. I både Storbritannien, Spanien, Sverige og Finland var det ikke muligt at få tilstrækkelig tilslutning fra seerne til den oprindelige platform. Designet blev derfor lavet om, og introduktionen startet på ny. Både Spanien og Storbritannien solgte oprindeligt tilladelserne til at drive alle frekvenserne til DTT til én kommerciel operatør med betalings-tv, men i begge tilfælde gik virksomheden konkurs.

Med de nuværende rammer er der ingen af de angivne lande, der har bortauktioneret frekvenserne til DTT. Landene har typisk givet frekvenser eller

sendetilladelser til de tv-kanaler, der i forvejen var på det analoge tv-net, eller efter kulturpolitiske kriterier.

Tabel 7.4: Status på introduktionen og udbredelsen af DTT i udvalgte EU-lande og Norge

	Digital startdato	Analog slukkedato	Antal DTT-husstande	Andel af tv-husstande, pct.
Storbritannien	1998	2012	5.178.000	21
Tyskland	1998	2010	2.400.000	7
Spanien	2000	2010	1.000.000	5
Frankrig	2005	efter 2012	1.300.000	5
Italien	2003	efter 2012	2.000.000	10
Sverige	1999	01/03/2008	531.000	13
Finland	2000	2007	400.000	17
Norge	2006	efter 2009	0	0

Anm.: Status pr. årsskiftet 2005/06 (Tyskland dog årsskiftet 2004/05). En række lande slukker det analoge signal regionvist før det angivne tidspunkt.

Kilder: DigiTAG; Ofcom: "Digital Television Update Q2 2005"; OECD Communications Outlook 2005 (totale tv-husholdninger er fra 2002) samt oplysninger fra Radio- og tv-nævnet.

Flertallet af de udvalgte lande har valgt at fordele de enkelte MUX mellem flere indholdsdistributører frem for at give én operatør en samlet tilladelse, jf. tabel 7.5. I Frankrig og Spanien har man udelukkende fordelt de enkelte MUX mellem nye og eksisterende tv-kanaler, mens Italien har givet én MUX til teleoperatøren Telecom Italia. I Tyskland har de enkelte delstater valgt forskellige modeller uafhængigt af hinanden.

Alle de angivne lande på nær Italien og Spanien har stillet særlige krav til, hvilke tjenester eller hvilket indhold der skal være på DTT. I Sverige og Finland afgør staten eller en sektormyndighed, svarende til Radio- og tv-nævnet i Danmark, hvilke programmer som har lov at være i DTT. Det sker ved at vurdere ansøgere til ledige pladser enkeltvis. I Storbritannien må der kun være gratis tv på DTT, og i Norge skal der være lokal-tv. Frankrig og Finland har hver reserveret en MUX til mobilt tv eller eksperimenterende tv-tjenester. Alle giver dog en privilegeret plads til public service kanalerne, enten ved at give dem lov til at administrere en egen MUX eller ved at pålægge DTT pligt til at sende public service tv-kanalerne (en must carry forpligtelse).



Tabel 7.5: Udbudsform og nuværende vilkår for DTT i udvalgte EU-lande og Norge

	Alle DTT-frekvenser til én operatør	Public service privilegier i DTT	Betalings-tv i DTT	Andre indholds- eller tjenestekrav i DTT
Storbritannien	Ja	Ja	Nej	Ja
Spanien	Nej	Ja	Nej	Nej ¹
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja
Sverige	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrig	Nej	Ja	Ja	Ja
Italien	Nej	Ja	Ja	Nej
Tyskland	Nej	2	2	2
Norge	Ja	Ja	Ja	Ja

Note 1: Katalonien administrerer sit eget DTT-net, som giver forrang til tv-kanaler med katalansksprogede programmer.

Note 2: Disse krav er forskellige i de enkelte delstater (oplysninger ikke indhentet).

Kilder: DigiTAG samt de pågældende landes konkurrencemyndigheder.

Flere lande har eksperimenteret med mobil-tv via DTT, og Finland, Italien og Tyskland planlægger at starte udsendelse af mobile tv-tjenester i løbet af 2006. Teleoperatører deltager allerede eller har afgivet bud på frekvenser til mobilt tv. Der har også været tests af HDTV via DTT i flere lande, herunder i Storbritannien og Sverige, men der er endnu ingen EU-lande, hvor regelmæssige udsendelser af HDTV via DTT er planlagt.

I mange lande har man politisk ønsket at fremme DTT for at give befolkningen flere og nye digitale tv-tjenester. Der er dog grænser for, hvad staten kan gøre for at fremme DTT-plattformen uden at forvråde konkurrencen med øvrige tv-platforme, jf. boks 7.8.

Boks 7.8: EU-sager om statsstøtte til DTT

Europa-Kommissionen indledte i juli 2004 en undersøgelse af finansieringen af Teracom, den offentligt ejede svenske DTT-operatør.¹ Både det svenske public service selskab SVT's betaling for at bruge Teracom til digital transmission og den svenske stats garantier til og indskud i Teracom er under mistanke. I november 2005 besluttede Kommissionen, at delstaterne Berlin og Brandenburg har ydet ulovlig statsstøtte til to kommercielle tv-selskaber. Støtten foregik ved delvist at refundere deres transmissionsomkostninger til DTT-operatøren T-Systems. Ved samme lejlighed har Kommissionen tilkendegivet, at der fortsat er muligheder for at støtte DTT med offentlige midler. Støtten må bare ikke forvråde konkurrencen mellem platforme. Det er fx i orden at give forbrugerne offentligt tilskud til køb af set top bokse, så længe boksene også kan bruges til at modtage kabel- og satellit-tv.

Note 1: Sagsnr. NN 35/04.

Anbefalinger til introduktionen af DTT

Introduktionen af DTT i Danmark kan ske på flere måder, og politisk kan man vælge mellem forskellige muligheder i designet. Den ekstra kapacitet ved digitaliseringen af det jordbaserede net giver mulighed for at tilbyde seerne flere tv-kanaler eller nye tjenester i konkurrence med eksisterende udbydere. Det kan give lavere priser og nye tv- og teletjenester til danskerne, hvis man skaber de rigtige rammevilkår.

Folketingets partier har allerede valgt en analog slukkedato. Derudover udestår en række andre valg. Når det efter de internationale forhandlinger bliver klart, hvor mange frekvenser Danmark får rådighed over til DTT, drøfter partierne bag medieforliget og teleforliget i fællesskab, hvordan frekvenserne overordnet skal fordeles mellem radio/tv og andre formål, eksempelvis 3G-tjenester, samt anvendelse af eventuelt provenu. De politiske beslutninger, som træffes i teleforligskredsen og medieforligskredsen på baggrund af den politiske aftale, vil have konsekvenser for fastlæggelsen af de videre rammer for udbredelsen af digitalt tv-teknologien.

En række af de valg, der udestår, vil få direkte betydning for konkurrencen blandt distributører af tv- og teletjenester og blandt leverandører af indholdstjenester, fx tv-stationer. Udfordringen bliver derfor at sikre, at de kulturpolitiske og telepolitiske hensyn bliver varetaget samtidig med, at der bliver skabt de bedst mulige konkurrencevilkår på markedet. Hvis DTT skal kunne konkurrere med kabel- og satellit-tv bør man vælge en enkelt operatør, der efter en åben konkurrence får opgaven på kommercielle vilkår.

De væsentligste valg, der har betydning for konkurrencen er:

- ▲ om der skal være en eller flere DTT-operatører,
- ▲ hvordan man skal udvælge operatøren,
- ▲ de krav, der i øvrigt bliver stillet til operatøren, og
- ▲ hvilke virksomheder, der må være operatør.

Først og fremmest skal man beslutte, om der skal være *én eller flere virksomheder eller organisationer*, som administrerer frekvenserne til DTT. Den mindste enhed, som man kan dele frekvenserne op i, er en såkaldt multiplex (eller MUX), som kræver opstilling af sin egen sender ved hver mast. Én MUX kan rumme 4-5 tv-kanaler i den kvalitet, vi kender i dag. Hvis Danmark fx får 8 MUX, kan man i princippet fordele frekvenserne mellem 8 forskellige operatører.

Hvis en DTT-operatør skal have mulighed for at indgå i reel konkurrence med de eksisterende kabel- og satellitplatforme, vil det være af væsentlig betydning, at operatøren har public service kanalerne med i sit udbud til



seeren. På samme måde som et kabel-tv-tilbud uden DR1, DR2, og TV2 ville mindske eller fjerne forretningsgrundlaget for kabeloperatøren, vil en DTT-operatør uden adgang til disse tv-kanaler have meget svært ved at drive en god forretning. Det taler for, at der kun bør være én DTT-operatør, der driver alle MUX. Man kan ikke afvise, at en af grundene til, at de tidligste betalings-tv-pladformer i Storbritannien, Spanien og Sverige ikke fik succes var, at de ikke havde public service kanaler eller kanaler med tilsvarende status med.

Idet det er en vigtig kulturpolitisk målsætning at have adgang til public service kanalerne, kan en model for DTT indeholde vilkår om, at seerne kan modtage DR1, DR2 og TV2 samt tilknyttede tjenester i almindeligt tv-format. Det kan fx ske som på kabel-tv-nettet i dag. Det vil sige, at DTT-operatøren bliver pålagt at videresende disse tv-kanaler til alle seere uden anden betaling, end den der kræves for at få adgang til infrastrukturen, og således at seerne ikke skal betale abonnement, hvis man kun ønsker at modtage DR1, DR2 og TV2. Man kan også sætte en øvre grænse for, hvad en set top boks må koste for de kunder, der vælger kun at modtage public service kanalerne.

For at sikre, at public service kanalerne i tilfælde af, at DTT-operatøren måtte gå konkurs, alligevel bliver sendt til alle husstande, der modtager DTT, vil det være relevant at fastsætte regler om, at sendenet i et sådant tilfælde omgående overgår til staten. Staten kan efterfølgende udlåne sendenet til DR og TV2, således at public service kanalerne fortsat bliver udsendt.

Dernæst skal politikerne beslutte, *hvordan man skal udvælge en DTT-operatør*. Når IT- og Telestyrelsen udsteder tilladelser til at anvende knappe frekvenser, skal det enten ske ved et offentligt udbud (skønhedskonkurrence) eller en auktion, jf. boks 7.9.³⁰ Ved en auktion er det den virksomhed, der byder det største beløb for frekvenser, som får dem. Et eksempel på dette er den danske stats auktion på licenser til UMTS (3G-telefoni) i 2001 og 2005. Ved en skønhedskonkurrence bliver virksomheden valgt ud fra, hvordan virksomheden har tænkt sig at bruge frekvenserne.

Boks 7.9: Skønhedskonkurrence eller auktion

Der er grundlæggende to måder at udbyde en begrænset ressource på. Udbuddet kan ske ved en skønhedskonkurrence eller ved en auktion.

I en skønhedskonkurrence konkurrerer virksomhederne om at levere mest muligt af det, som udbyderen – i dette tilfælde staten – lægger vægt på. Fx kan virksom-



30

§ 6 i lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004 om radiofrekvenser.

hederne konkurrere om at levere en tilstrækkelig varieret pakke af indhold og tjenester til borgerne eller om at dække det største geografiske område hurtigst muligt. I en skønhedskonkurrence gives der på forhånd nogle retningslinier for, hvilke skønhedskriterier, der vil blive lagt vægt på. Tilladelserne til GSM mobiltelefoni (2G mobiltelefoni) blev i 1991 uddelt ved en skønhedskonkurrence.

Ved en auktion får den virksomhed, som byder den højeste pris, opgaven. Virksomhederne konkurrerer derfor om at minimere omkostningerne eller at maksimere udbuddet af varer eller tjenester. Auktionsmodellen blev fx anvendt ved uddelingen af licenser til 3G mobiltelefoni i 2001. Også ved en auktion opstilles der på forhånd minimumskrav, som skal opfyldes enten for at få lov til at byde, eller for at få lov til at beholde retten.

I praksis er det muligt at kombinere fordelene ved begge tildelingsmekanismer ved at indbygge krav, som knytter sig til anvendelsen af DTT-frekvenserne som en del af auktionsvilkårene. Ved auktionerne over 3G mobiltelefon var der fx krav om en vis geografisk dækning. Ved en auktion over DTT-frekvenserne kan der indbygges tilsvarende vilkår om geografisk dækning eller krav om bestemte kategorier af tv-kanaler eller tjenester som de, der er beskrevet i det ovenstående. Man kan samtidig sætte krav for at deltage i auktionen.

Uanset hvordan en DTT-operatør bliver udpeget, er der ingen garanti for, at der er et kommercielt grundlag for at udfylde rollen som DTT-operatør, eller at DTT-operatøren ikke går konkurs. En vigtig forudsætning for begge mekanismer er, at rammevilkårene er tilstrækkeligt klarlagt, inden tildelingen finder sted. Det skal fx være tilstrækkeligt klart, hvad udstrækningen af indholdskravene er, og hvilke vilkår der knytter sig til samarbejdet med DR1, DR2 og TV2. Designet for en auktion eller en skønhedskonkurrence bør derfor tilrettelægges i et samarbejde mellem de relevante ministerier og myndigheder, til sikring af balancen mellem kultur- og telepolitiske krav og hensynet til den kommercielle levedygtighed af DTT-nettet.

Herefter er spørgsmålet, hvilke *øvrige krav* og begrænsninger, det vil være relevant at stille overfor DTT-operatøren, fx med hensyn til indhold. Et fornuftigt forretningsgrundlag for DTT-operatøren kræver en så stor grad af valgfrihed som muligt i forhold til, hvilket indhold og hvilke tjenester der skal tilbydes med DTT. Der bør være den samme frihed til at vælge, hvilke tv-kanaler operatøren vil sende, som gælder for kabel- og satellit-tv.

Ud fra kulturpolitiske og telepolitiske hensyn kan det endvidere være relevant med minimumskrav om, at DTT-operatøren udbyder visse konkrete teletjenester eller broadcast til mobile enheder. Det kunne fx være mobilt



tv eller andre informationstjenester til mobiltelefoner og bærbare enheder. Folketingets partier har i juni 2005 aftalt, at både tele- og kulturordførerne skal have indflydelse på den overordnede fordeling af frekvenserne til DTT mellem hhv. radio/tv-formål og teleformål.³¹ Den konkrete udmøntning af denne aftale skal som nævnt ovenfor ske efter, der er indgået en aftale med nabolandene om fordeling af frekvenser. Af hensyn til DTT-operatørens kommercielle levedygtighed bør heller ikke sådanne krav betyde, at der lægges beslag på for meget af den samlede kapacitet til tjenester, som ikke er kommercielt bæredygtige. Endvidere bør man have for øje, at det kan være muligt at levere såvel radio/tv- og teletjenester i samme MUX. Det betyder, at de netop nævnte indholdskrav ikke bør omsættes til en fordeling på forhånd af konkrete frekvenser til konkrete indholdstjenester, i det omfang dette risikerer at mindske DTT-operatørens forretningsgrundlag.

Det bør være et krav i udbudsvilkårene, at DTT-operatøren baserer sin set top boks på en åben standard. En åben standard kan gøre det muligt for tv-seerne at anvende samme dekoderboks til flere platforme og at skifte mellem virksomheder alene ved at tilføje eller skifte indstikskort i dekoderen. Sådant er det fx ikke på det danske satellit-tv-marked i dag, hvor de to udbydere af satellit-tv, Viasat og Canal Digital, opererer med hver sin boks. Teknisk set er der ingen hindringer for at bruge samme dekoder med flere forskellige indstikskort (såkaldte CA-moduler) fra forskellige operatører og til flere forskellige modtageformer. Kravet om en åben standard er også en sikkerhed for, at tildelingen af alle DTT-tilladelserne til én virksomhed ikke skaber et monopol på denne del af tv-markedet. En DTT-operatør kan i en vis forstand selv have fordel af en åben standard ved at give kunderne adgang til supplerende indhold fra kabel- eller satellit-tv. Det kan navnlig være aktuelt i den overgangsperiode, hvor der stadig sendes analogt tv, eller hvor DTT endnu ikke har alle frekvenser til rådighed.

Endelig kommer spørgsmålet om eventuelle *ejerskabsbegrænsninger*. Selv om DTT-operatøren er i konkurrence med de øvrige distributionsformer og bliver pålagt at anvende en åben standard på sine bokse, er det vigtigt at sikre, at en enkelt enerådende DTT-operatør ikke skaber konkurrenceproblemer på sigt. Visse virksomheder bør derfor som en del af udbudsvilkårene være udelukket fra at drive DTT ud fra en konkret vurdering af, hvordan det ville påvirke konkurrencen. Virksomheder, som har en stærk position på distributionsmarkederne, som fx TDC Kabel TV, Viasat og tilsvarende virksomheder, eller på indholdsmarkederne, som fx DR og TV2, bør derfor være udelukket. Sådanne virksomheder bør dog ikke være udelukket fra medejerskab.

³¹ Tillæg af 22. juni 2005 til den telepolitiske principaftale af 8. september 1999 om sigtelinier for telepolitikken mellem regeringen, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti og nr. 5 til den mediepolitiske aftale for 2002-2006 af 3. juni 2002 mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Kulturministeriet fremlagde i 2002 et forslag til en mulig udbudsmodel for DTT i Danmark. Ifølge forslaget skulle Kulturministeriet udbyde alle DTT-frekvenser til én enkelt operatør, dog sådan at DR og TV2 skulle administrere deres egen MUX. Modellen blev lagt på hylden, idet høringen skabte tvivl om, hvorvidt modellen på daværende tidspunkt ville kunne løbe rundt økonomisk. Sammenlignet med situationen i 2002 og i de øvrige lande står Danmark i dag i en gunstigere position for at introducere DTT på kommercielle vilkår. Danmarks størrelse og geografi gør det nemmere at dække hele befolkningen med et DTT-net end i fx Sverige og Finland. Siden de første lande startede, er der kommet nye tjenester som mobilt tv, der kan have stor betydning for DTT. Allerede i løbet af 2006 vil de store producenter have bærbar enheder i handelen i Danmark, der kan modtage mobilt tv via DTT. Den teknologiske udvikling nødvendiggør derfor en revurdering af grundlaget for en politisk beslutning, sammenlignet med situationen i 2002. Endvidere er den analoge slukkedato i 2009 kommet tættere på. Den sene introduktion gør det desuden muligt at lære af erfaringerne i andre lande.

I forhold til eksisterende distributører har DTT den ulempe, at det både kræver nye investeringer i et sendenet, og at tv-seerne skal anskaffe et nyt fjernsyn eller en dekoder for at kunne se DTT. DTT-operatøren vil måske endda finde det nødvendigt at give tilskud til kundernes køb af set top bokse, ligesom mobilselekskaberne giver tilskud til køb af mobiltelefoner. Allerede i dag – inden introduktionen af DTT – har to tredjedele af de danske husstande adgang til flere end 10 tv-kanaler, og kun 20 pct. af husstandene ser alene tv via tag- eller stueantennen, jf. figur 7.5. Mange af de potentielle kunder kan dog allerede i dag abonnere på satellit-tv, hvis de var villige til at betale for det. I Danmark vil en DTT-operatør derfor i høj grad skulle konkurrere med veletablerede distributionsplatforme med mange kanaler. Konkurrencen om kabel- og satellit-tv-kunderne er i forvejen hård og øges i takt med, at tv via fibernet og telenettet vinder frem. Desuden ville en DTT-operatør skulle have aftaler med nogle af de samme indholdsleverandører, som kabel- og satellit-tv-operatørerne. Endelig er de andre tv-distributører forberedt på konkurrencen. Satellit-tv er allerede næsten fuldstændigt digitaliseret, og mange kunder med kabel-tv kan få digitalt tv ligeså hurtigt, som det tager at opstille en Selector-boks. Kabel- og satellit-tv kan derfor uden tekniske problemer tilbyde sine kunder samme digitale ekstra-tjenester, som DTT vil kunne tilbyde. Fx har Canal+ netop lanceret en film-kanal i HDTV, som er tilgængelig for Canal Digital's kunder. Det gælder dog ikke mobilt tv, hvor DTT har nogle unikke muligheder.

Konkurrencen på markedet vil formentlig blive hård. DTT-operatøren vil have det bedst mulige forretningsgrundlag, hvis denne kan operere alle MUX efter de tekniske og markedsmæssige behov.

