



Statens offentliga utredningar
1996:76
Kulturdepartementet

Den lokala radion

Betänkande av Lokal- och närradiokommittén
Stockholm 1996

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 28 september 1995 förordnade chefen för Kulturdepartementet den 31 oktober 1995 följande personer till ledamöter i kommittén (KU 1995:04) om lokal- och närradio, nämligen riksdagsledamöterna Kurt Ove Johansson (ordförande), Peter Eriksson, Ola Karlsson, Agneta Ringman, Kenneth Kvist samt kvalitetsrevisorn Helena Höij, frilansskribenten Ingrid Petersson, f.d. riksdagsledamoten Olle Wästberg och politiskt sakkunnige Philip Johnsson. Samma dag förordnades som experter i kommittén departementssekreteraren Carina Johnsson, hovrättsassessorn Lena Hjelmtorp, verksjuristen Peter Schierbeck och avdelningsdirektören Eva Tetzell.

Till sekreterare i kommittén förordnades fr.o.m. den 15 januari 1996 hovrättsassessorn Ulf Törnblom.

Genom beslut den 19 april 1996 entledigades departementssekreteraren Carina Johnsson och förordnades departementssekreteraren Eva Lindhé.

Genom beslut den 13 maj 1996 entledigades f.d. riksdagsledamoten Olle Wästberg och förordnades riksdagsledamoten Birgit Friggebo.

Kommittén slutför nu sitt uppdrag (dir 1995:123) genom att överlämna ett betänkande benämnt Den lokala radion. Till betänkandet är fogat reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i november 1996

Kurt Ove Johansson

Peter Eriksson

Helena Höij

Birgit Friggebo

Philip Johnsson

Ola Karlsson

Kenneth Kvist

Ingrid Petersson

Agneta Ringman

Ulf Törnblom

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	13
1 Förslag till lag om ändring i lokalradiolagen (1993:120)	13
2 Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)	25
Bakgrund	31
1 Historik och reglering	31
1.1 Ljudradians utveckling	31
1.2 Yttrandefrihetsgrundlagen	33
1.3 Lokalradiolagen	34
1.4 Närradioregleringen	35
1.5 Radio- och TV-lagen och övrig lagstiftning	36
2 Lokalradion	41
2.1 Verksamheten	41
2.2 Utvecklingen	46
2.3 Ägandet	50
2.4 Programutbudet	53
2.5 Nätverken per den 1 juni 1996	55
2.6 Vilka är problemen?	61
3 Närradion	63
3.1 Verksamheten	63
3.2 Utvecklingen	67
3.3 Vilka är problemen?	72
Överväganden och förslag	77
4 Allmänna överväganden	77
4.1 Utvecklingen och det allmännas ansvar	77
4.2 De olika radioformerna i framtiden	80
5 Lokalradion	83
5.1 Tillståndsgivning – förfarande och urval	83
5.2 Tillstånd – behörighet och ägande	88
5.3 Programinnehåll	93
5.4 Det legala handlingsutrymmet	97
5.5 Kommitténs förslag om lokalradion	103
5.5.1 Allmänt om förslaget	103
5.5.2 Ett nytt urvalsförfarande	105
5.5.3 Regler om ägande och programinnehåll	106

5.5.4	Tillståndens innebörd, sändningsområdenas storlek och avgifter	109
5.5.5	Sanktioner, tillsyn och klagorätt	111
5.5.6	Möjligheterna att förändra lagstiftningen under löpande tillståndsperiod	115
5.5.7	Förändringar efter år 2001	117
6	Närradion	119
6.1	Tillståndshavarkretsen	119
6.2	Tillståndsgivning, sändningstider och avgifter	122
6.3	Sändningsmöjligheter och sändningsområden	128
6.4	Programregler	130
6.5	Reklam och risken för kommersialism	132
6.6	Närradioföreningarnas ställning och sändningsrätt	133
7	Kostnader och konsekvenser	137
7.1	Lokalradion	137
7.2	Närradion	140
7.3	Myndigheterna	141
8	Ikraftträdande och övergångsreglering	143
8.1	Lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio – den s.k. stopplagen	144
8.2	Genomförande	145
8.3	Samordningen med radio- och TV-lagen	146
9	Författningskommentar	147
9.1	Förslaget till ändringar i lokalradiolagen (1993:120)	147
9.2	Förslaget till ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844)	153
	Reservationer och särskilda yttranden	157
	Litteraturförteckning	171
	Förkortningar	173
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiven	175
Bilaga 2	Förteckning över lokalradions tillståndshavare per den 1 juni 1996	181
Bilaga 3	Nätverken per den 1 juni 1996 i grafisk form	195
Bilaga 4	Lokalradions utbredning	201
Bilaga 5	Diagram över förändring av antalet tillståndshavare i närradion och förändring av den totala sändningstiden i närradion	203

Sammanfattning

Direktiv

Kommittén har haft till uppdrag att lägga fram förslag om ändrade regler för lokala ljudradiosändningar. Enligt direktiven skall de nya reglerna förbättra möjligheten att förverkliga de ursprungliga intentionerna i fråga om lokalradions mångfald och lokala förankring samt möjliggöra att närradion utvecklas till en livskraftig radio med lokal anknytning och demokratisk förankring.

Kommittén har inlett sitt arbete med en kartläggning av förhållandena i lokalradion. Kommittén har också analyserat förhållanden och regler i andra länder. Särskilt har kommitténs arbete inriktats på att överväga nya regler vad gäller tillståndsgivning, ägande och programinnehåll.

Även för närradion har arbetet inletts med en kartläggning av de nuvarande förhållandena. Enligt direktiven skall kommitténs förslag syfta till en lokal demokratisk radio i en form som är livskraftig och samtidigt tillvaratar föreningslivets intresse. I uppdraget har även ingått att finna ett enkelt och effektivt administrativt förfarande för att fastställa närradions sändningstider och för att behandla avgiftsärenden.

En fråga som kommittén haft att ägna särskild uppmärksamhet är i vilken omfattning nya regler kan tillämpas för redan meddelade tillstånd och vid vilken tidpunkt det är möjligt att införa de nya reglerna.

Lokalradion

Nuläge

De faktiska förhållanden som kommittén kunnat iakttaga vid kartläggningen av lokalradion avviker inte på något väsentligt sätt från vad som beskrivits som problem i direktiven och i Konstitutionsutskottets betänkande (1994/95 KU25). Till övervägande del är de lokala stationerna starkt beroende av eller del av centrala programnätverk. Omkring hälften av tillståndshavarna förmedlar rikssändningar med i bästa fall smärre regionala eller lokala fönster. Programutbudet i lokalradion består till en mindre del av program med lokal inriktning. Ägandet är koncentrerat. I ett par av näten kontrollerar en stark ägare i realiteten alla tillståndsbolagen och i ytterligare ett par nät dominerar en stark ägare genom ägarandelar i många av tillståndsbolagen.

Sammantaget kan sägas att det är en mycket liten del av tillståndshavarna som verkar under förhållanden som i alla delar sammanfaller med tankarna bakom reformen.

Tendensen mot en ökad användning av gemensamt programmaterial består. Till exempel utnyttjar nu två av de stora ägar nätverken samma centrala programmaterial. Samtidigt ökar koncentrationen i ägandet successivt. De starka ägarbolagen i de olika näten övertar genom närstående bolag eller privatpersoner allt större andelar i tillståndshavarebolagen. Om direkta överlåtelser av tillstånd äger rum tillhör köparna regelmässigt de redan etablerade ägargrupperna.

Möjligheterna att förändra lagstiftningen under och efter nuvarande tillståndsperiod

Rätten att sända lokalradio vilar på ett tillstånd. Staten kan i egenskap av lagstiftare genom lag ändra förutsättningarna för tillståndshavarnas verksamhet. Normgivningen kan emellertid, beroende på omfattning och verkningar, komma i konflikt med rättsregler som begränsar lagstiftarens principiella suveränitet och skyddar det enskilda intresset. Dessa regler utgörs bl.a. av de nationella grundlagarna med införlivade internationella konventioner och av principer i EG-rätten. Vid alltför genomgripande lagstiftningsåtgärder finns en risk att staten blir ersättningsskyldig om tillståndshavarna för talan vid domstol. Utgången av en eventuell domstolsprövning är svår att förutse. Lagstiftarens handlingsutrymme bestäms genom en vägning mellan statens intresse av ändringar och den enskildes intresse av bibehållen ställning och oförändrade regler. En sådan intresseavvägning ligger till grund för kommitténs bedömning av vilka förändringar som är möjliga och vid vilken tidpunkt förändringarna kan genomföras.

Kommittén har funnit att det enskilda intresset har en sådan styrka att tillståndshavarna åtnjuter en hög grad av rättsligt skydd mot förändringar under löpande tillståndsperiod. Statens möjlighet att genomföra lagändringar före utgången av år 2001 när de nuvarande tillstånden löper ut är därför begränsad.

Ändringar vad gäller ägande är uteslutna eftersom den nuvarande ägarbilden har anpassats efter gällande regler och tillämpningen av dessa. En skärpning av reglerna skulle få sådana drastiska konsekvenser att de i praktiken skulle vara att jämställa med återkallelse av tillstånd.

Införandet av en ny modell för tillståndsgivning och särskilda regler för nya tillståndshavare under löpande tillståndsperiod är en ur legalt perspektiv tveksam förändring som inte kunnat förutses av tillståndshavarna. Vidare är det lagtekniskt och granskningsmässigt komplicerat med parallella regelsystem. Risken för komplikationer inom nuvarande ordning med frånträdelser av tillstånd m.m. skulle bli stor. Sådana parallella upplåtelser skulle därtill i praktiken bli av mindre betydelse eftersom det skulle gälla tämligen få tillstånd med kort giltighetstid.

Vad slutligen gäller programregler är det legalt möjligt med smärre förändringar under löpande period. En rimlig och samtidigt effektiv förändring är att föreskriva att den andel program som framställts särskilt för den egna verksamheten skall sändas under dagtid.

Efter utgången av nuvarande tillståndperiod är det möjligt att ändra lagstiftningen och fullt ut genomföra kommitténs förslag. De nuvarande tillståndshavarna skall kunna ges försteg om flera sökanden är mer eller mindre jämbördiga.

Förslag

Auktionerna av tillstånd skall ersättas med ett urvalsförfarande varigenom bl.a. ägarförhållanden och programverksamhetens inriktning ges betydelse. Urvalet skall ske utifrån sökandens egna förslag och inte baseras på beställningar och anbud.

Urvalet i en konkurrenssituation skall vila på tre huvudsakliga kriterier – programverksamhetens inriktning, ägarförhållanden och finansiering. Fördelningen skall syfta till mångfald i det totala medieutbudet inom sändningsområdet och ett spritt ägande. En hög andel egenproducerade program och ett lokalt ägande bör typiskt premieras. En finansiering som garanterar viss ekonomisk uthållighet skall vara ett grundläggande krav. Tillståndsgivningen skall handhas av en nämnd knuten till Radio- och TV-verket. Nämnden skall tillsättas av regeringen och bestå av personer med oberoende ställning och med särskild kompetens för uppgiften.

De nuvarande generella reglerna om ägande skall behållas. Vid tillståndsgivningen skall myndigheten således först pröva om sökanden överhuvudtaget är behörig att få tillstånd. Därefter skall ägarförhållandena beaktas som en omständighet av betydelse för urvalet.

Tillstånden får inte överlåtas och ägarförändringar under tillståndsperioden får endast äga rum i begränsad omfattning efter myndighetens godkännande. Förändringar av programverksamhetens inriktning får ske efter myndighetens godkännande. En i grunden restriktiv inställning till förändringar av ägande och programprofil under löpande tillståndperiod är nödvändig, bl.a. för att motverka att sökanden skaffar sig tillstånd genom att lämna felaktiga uppgifter. Om en förändring inte godkänns av myndigheten – ett skäl kan vara hänsynen till de som konkurrerat om tillståndet – kan möjligheten att frånträda och i konkurrens söka tillståndet på nytt användas. Förändringar av ägande och programprofil skall prövas av tillståndsnämnden inom Radio- och TV-verket.

Regeln om att en tredjedel av programmen skall vara framställda särskilt för den egna verksamheten skall behållas. Emellertid skall dessa program sändas under dagtid, kl. 06.00–18.00.

Tillstånden skall löpa i fem år. Den som tidigare haft tillstånd skall kunna ges försteg vid tillståndsgivning. Sändningsområdena skall generellt vara större. Det skall eftersträvas att de sammanfaller med de sändningsområden som gäller för den digitala ljudradion och Sveriges Radio AB:s regionala sändningar. Samtidigt skall antalet tillstånd i varje sändningsområde vara fler. Ett av skälen till detta är att bereda ekonomiska förutsättningar för tillståndshavare som själva vill eller av konkurrensskäl tvingas rikta sina sändningar till smalare målgrupper. Tillstånden kommer totalt att bli något färre. De nya reglerna kommer dock att medföra att antalet egentligen självständiga tillståndshavare kommer att öka.

Avgifterna skall vara lägre än i dag, bl.a. för att underlätta nyetableringar, och beräknas på befolkningsunderlaget i sändningsområdet. De nuvarande sanktionerna skall behållas och kompletteras med en formell möjlighet att återkalla tillstånd när ägarförändringar eller förändringar av programverksamhetens inriktning skett utan Radio- och TV-verkets godkännande. Återkallelse får inte ske om åtgärden framstår som alltför ingripande. Granskningsnämnden för radio och TV får till uppgift att följa upp tillståndshavarnas programverksamhet. Försumlighet i förhållande till programintentioner och i andra avseenden kan medföra att tillståndshavaren förlorar sitt försteg till nytt tillstånd under kommande period.

Tillståndsgivningsbesluten kan inte längre börja gälla omedelbart eftersom skadeverkningarna kan bli stora om ett beslut ändras vid en överprövning. För att undvika att sändningsverksamheten låses genom rättsliga processer skall tillståndsgivningsbesluten överklagas till regeringen. Övriga myndighetsbeslut skall liksom nu överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Närradion

Nuläge

Föreningsradion av traditionell modell har försvagats och tillbakagången tycks fortsätta. Emellertid har detta inget direkt samband med den kommersialisering av närradion som förekom i samband med lokalradiostarten. Utvecklingen mot en närradio driven i enskilt vinstintresse är bruten. Närradioformen har visat sig mindre duglig för kommersiell verksamhet. En form av allmän ortsradio – med ideella förtecken – har vuxit sig allt starkare inom närradion. Ett problem med denna form är att de faktiska användarna ofta är andra än de formella tillståndshavarna.

Reklamanvändningen i närradion har minskat. Möjligheten att sända reklam och sponsrade program skapar i dag inte några beaktansvärda problem mellan reklamanvändare och reklamfria. Närradions reklammöjligheter saknar praktisk betydelse för lokalradion.

Förslag

Närradion skall även i fortsättningen vara förbehållen lokala ideella sammanslutningar. Rätten att sända skall dock vidgas till en större krets genom att tillstånd skall kunna ges även till lokala ideella föreningar som bildats för att sända närradio. Det nuvarande kravet på verksamhet på orten under minst ett år skall upphävas. Förändringen syftar till en vidgad yttrandefrihet och en livskraftigare närradio som bättre kan utnyttja det sändningsutrymme som avsatts för ändamålet.

Tillståndsgivningen skall skötas centralt av Radio- och TV-verket. De verksamma sammanslutningarna skall bedriva sändningarna under eget tillstånd och med egen ansvarig utgivare. Fördelningen av sändningstider skall kunna ske genom frivilliga överenskommelser mellan tillståndshavarna. Enbart när tillståndshavarna inte kan enas om fördelningen skall verket fatta beslut. Radio- och TV-verkets kännedom om det på orten gällande sändningsschemat bör i första hand erhållas genom ett samarbete med den lokala närradioföreningen. Det skall dock finnas en skyldighet för den enskilde tillståndshavaren att på begäran lämna verket upplysning om sina sändningstider. Verket skall kunna förena en sådan begäran med vite.

Avgifterna för att sända närradio skall avskaffas.

Om Radio- och TV-verket finner att intresset för närradiosändningar på en ort är klart större än tillgången på sändningstid skall verket oftare än i dag kunna göra undantag från principen om att endast en sändningsmöjlighet för närradio får finnas i en kommun. Verket skall om det finns synnerliga skäl kunna tillåta sändningsområden som är större än en kommun.

Förbudet mot sändning av centralproducerat programmaterial i närradio – det s.k. riksförbudet – skall behållas oförändrat. Närradioföreningarnas sändningsrätt skall även i fortsättningen vara begränsad.

Rättigheten att sända reklam och sponsrade program i närradion skall behållas.

Kostnader och konsekvenser

De statsfinansiella effekterna av förslaget är nästan uteslutande hänförliga till vilken avgiftsnivå som väljs för lokalradiotillstånden.

Förslaget är neutralt eller i det närmaste neutralt vad gäller kostnaderna för myndigheterna. Genom borttagande av närradioavgifterna förlorar staten en intäkt på 1–2 miljoner kronor. Uttaget av avgiften är dock förbundet med höga särkostnader. Ett sätt att finansiera bortfallet av avgifter för lokalradion, 80–90 miljoner kronor årligen, som uppstår år 2001 är att då upplåta 2–3 tillstånd för nationell kommersiell radio.

Förslaget har obetydliga eller inga konsekvenser för regionalpolitik eller anpassningen till medlemskapet i EU.

Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

Huvuddelen av de regler som avser att bryta den oönskade utvecklingen mot ägarkoncentration och nationella programnätverk inom lokalradion kan införas först den 1 januari 2001. Vidare auktioner av sändningstillstånd skall förhindras, först genom förlängning av den s.k. stopplagen och sedan genom en särskild övergångsbestämmelse i lokalradiolagen.

Alla förändringar som rör närradio bör kunna träda ikraft den 1 januari 1998. Även de lokalradioförändringar som bedömts möjliga redan under löpande tillståndsperiod skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1998. En ettårig vilandeförklaring kan emellertid inte uteslutas. Förslagen harmoniserar med radio- och TV-lagen men ändringarna bör införas i en tills vidare bibehållen lokalradiolag.

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i lokalradiolagen (1993:120)

Härigenom föreskrivs i fråga om lokalradiolagen (1993:120)¹
dels att 10, 12, 13, 14, 16 och 38 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast framför 12 § skall utgå,
dels att 4, 5, 8, 9, 11, 15, 18, 21, 22, 28, 29, 30, 32, 33, 36, 37 och
39 §§ samt rubriken närmast före 18 § skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 14 § skall sättas närmast före 12 a §,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 12 a §, 13 a § och
29 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

För rätt att sända lokalradio krävs
tillstånd av Radio- och TV-verket.

För rätt att sända lokalradio krävs
tillstånd av Radio- och TV-verket.
*Beslut om tillstånd och återkallelse
av tillstånd fattas av Radio- och TV-
verkets tillståndsnämnd. Nämnden
prövar även ärenden rörande för-
ändringar av ägarförhållanden och
programverksamhetens inriktning.
Tillståndsnämnden består av en ord-
förande och sex andra ledamöter.
För ledamöterna finns ersättare till
det antal regeringen bestämmer.
Minst en av ledamöterna eller er-
sättarna skall vara vice ordförande.
Ordföranden och vice ordföranden
skall vara eller ha varit ordinarie
domare.*

*Tillståndsnämnden är beslutsför
med ordföranden eller en vice ord-
förande och ytterligare tre ledamöter.*

¹ Senaste lydelse av 10 § 1994:404, 12 § 1994:404 och 13 § 1994:404.

² Senaste lydelse 1994:404.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om det vid en överläggning i tillståndsämnden kommer fram skiljaktiga meningar tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken.

Ett tillstånd innebär rätt att bedriva sådana sändningar som kan tas emot med god hörbarhet inom ett sändningsområde som anges i tillståndet.

5 §³

Tillstånd att sända lokalradio lämnas till en fysisk eller juridisk person och omfattar endast ett sändningsområde. Ingen kan, vare sig direkt eller genom företag i vilket han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande, få mer än ett tillstånd. Flera tillstånd kan lämnas för samma sändningsområde.

När Radio- och TV-verket bestämmer sändningsområdenas omfattning skall det beakta

1. vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge,

2. hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas på andra håll och

3. vad som är naturliga lokala intresseområden.

Sändningsområdena skall utformas så att ett stort antal tillstånd kan lämnas.

När Radio- och TV-verket bestämmer sändningsområdenas omfattning skall det beakta

1. vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge och

2. hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas på andra håll.

Radio- och TV-verket skall eftersträva att sändningsområdena till omfattning och antal tillstånd ger förutsättningar för en varierad programverksamhet.

Sändningsområdena skall, om inte särskilda skäl föreligger, ha en sådan storlek att sändningarna kan nå minst 150 000 personer.

I ett sändningsområde skall finnas ett bestämt antal tillstånd.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §⁴

Varje tillståndsperiod skall vara åtta år. Den första perioden skall räknas från och med den 1 januari 1993. Ett tillstånd gäller till utgången av den tillståndsperiod under vilken tillståndet meddelats.

Om tillståndshavaren begär det före en tillståndsperiods slut, skall Radio- och TV-verket vid utgången av tillståndsperioden förlänga tillståndet med ytterligare en tillståndsperiod. Som tillståndshavare skall anses också den vars sändningsområde efter ändrad indelning enligt 9 § genomgått endast sådana förändringar, att sändningsområdet framstår som väsentligen detsamma som före den ändrade indelningen. Tillståndet skall dock inte förlängas, om det finns grund för återkallelse av tillståndet enligt 28 §.

Tillståndsperioden skall vara fem år och räknas från och med den 1 januari 2001. Ett tillstånd gäller till utgången av den tillståndsperiod under vilken tillståndet meddelats.

9 §⁵

Vid utgången av varje tillståndsperiod får Radio- och TV-verket besluta om en förändrad indelning av sändningsområden. Om en berörd tillståndshavare motsätter sig en viss förändring, får den dock vidtas endast om ändrade tekniska förhållanden föranleder det eller den befintliga indelningen annars framstår som olämplig.

Vid utgången av varje tillståndsperiod får Radio- och TV-verket besluta om en förändrad indelning av sändningsområden.

⁴ Senaste lydelse 1994:404. Ändringen i första stycket träder i kraft den 1 januari 2001. Ändringen i andra stycket träder i kraft den 1 januari 1998.

⁵ Senaste lydelse 1994:404.

Nuvarande lydelse

Beslut om ändrad indelning av sändningsområden får inte fattas senare än två månader före tillståndens utgång.

Radio- och TV-verket skall för varje sändningsområde som ingår i den nya indelningen senast två månader före utgången av den löpande tillståndperioden meddela särskilt beslut om vem som skall anses som tillståndshavare. Om ingen kan anses som tillståndshavare skall tillstånd för sändningsområdet kungöras ledigt enligt 11 §. Kungörelse får ske först sedan beslutet vunnit laga kraft.

*Föreslagen lydelse*11 §⁶

När ett tillstånd för ett sändningsområde blir ledigt till ansökan skall Radio- och TV-verket kungöra detta. I kungörelsen skall anges sändningsområdets omfattning, sista dag för ansökan och första dag då sändningar får bedrivas med stöd av tillståndet. Vidare skall det i kungörelsen upplysas om att den som ansöker om tillstånd anses ha förklarat sig beredd att betala *en årlig avgift som motsvarar gällande minimiavgift*.

Finner Radio- och TV-verket att en sökande inte är behörig skall verket avvisa ansökan.

När ett tillstånd för ett sändningsområde blir ledigt till ansökan skall Radio- och TV-verket kungöra detta. I kungörelsen skall anges sändningsområdets omfattning, *årlig avgift*, sista dag för ansökan och första dag då sändningar *tidigast* får bedrivas med stöd av tillståndet. Vidare skall det i kungörelsen upplysas om att den som ansöker om tillstånd anses ha förklarat sig beredd att betala *den årliga avgift som angivits i kungörelsen*.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Om antalet sökande är fler än de tillstånd som utlysts inom ett sändningsområde skall Radio- och TV-verket besluta om fördelning av tillstånden.

Nämnden skall eftersträva en fördelning som medför att det lokala medieutbudet präglas av mångfald till såväl innehåll som ägande.

Vid urvalet skall programverksamhetens inriktning, ägarförhållanden och finansiering samt tidigare lokalradioverksamhet beaktas. Sökande som tidigare haft lokalradiotillstånd kan ges försteg vid fördelningen.

13 a §

Tillståndshavaren är skyldig att bedriva verksamhet i enlighet med den förklaring om programverksamhetens inriktning och under de ägarförhållanden som legat till grund för tillståndsgivningen.

Ett beslut om sändningstillstånd skall innehålla den programförklaring och den uppgift om ägarförhållanden som lämnats vid ansökningstillfället.

Nuvarande lydelse

Den som får tillstånd enligt denna lag skall betala en årlig avgift till staten.

Minimiavgiften och annan enligt denna lag fastställd avgift skall för varje kalenderår justeras med hänsyn till kvoten mellan konsumentprisindex för oktober månad året före det år som avgiften avser och konsumentprisindex för oktober månad 1992. Beloppet avrundas sedan nedåt till närmaste hundratal kronor.

Överlåtelse av tillstånd m.m.

Ett tillstånd får *överlätas till någon annan om Radio- och TV-verket medger det. Sådant medgivande skall lämnas om förvärvaren är behörig att få tillstånd. Om verket inte medger överlåtelsen, är den utan verkan enligt denna lag.*

Föreslagen lydelse

15 §

Den som får tillstånd enligt denna lag skall betala en årlig avgift till staten. *Radio- och TV-verket skall för varje tillstånd fastställa en årlig avgift att gälla under tillståndsperioden. Avgiften skall beräknas på befolkningens storlek i förhållande till antalet tillståndshavare i sändningsområdet, genom att antalet innevånare per tillstånd multipliceras med en i förväg bestämd kontaktkostnad. Kontaktkostnaden skall bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

Avgiften skall för varje kalenderår justeras med hänsyn till kvoten mellan konsumentprisindex för oktober månad året före det år som avgiften avser och konsumentprisindex för oktober månad 2000. Beloppet avrundas sedan nedåt till närmaste hundratal kronor.

Förändringar av ägande och programinnehåll m.m.18 §⁷

Ett tillstånd får *inte överlätas. Tillståndshavaren får inte upplåta sändningsrätten åt annan.*

Förändringar av ägarförhållanden och inflytande i företag som erhållit tillstånd får ske i begränsad omfattning om Radio- och TV-verket medger det.

Nuvarande lydelse

Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag som belöper på tiden efter beslutet om medgivandet.

Om ett föreläggande enligt 30 § har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller föreläggandet även mot den nye innehavaren. Radio- och TV-verket skall i samband med att det medger överlåtelsen underätta honom om det. Sker inte det är föreläggandet inte gällande mot den nya innehavaren.

Föreslagen lydelse

Förändringar som medför att programverksamheten avviker från den programförklaring som legat till grund för tillståndet får ske om Radio- och TV-verket medger det.

21 §⁸

Om tillståndshavaren avlider upphör tillståndet att gälla tre månader efter dödsfallet. *Har en ansökan om medgivande till överlåtelser enligt 18 § kommit in till Radio- och TV-verket innan tillståndet förfallit skall den dock alltid prövas.*

Om tillståndshavaren avlider upphör tillståndet att gälla tre månader efter dödsfallet.

22 §

Under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn skall sådana program sändas som framställts särskilt för den egna verksamheten.

Under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn skall sådana program sändas som framställts särskilt för den egna verksamheten. *Denna skyldighet skall uppfyllas under tiden 06.00–18.00.*

⁸ Senaste lydelse 1994:404.

Nuvarande lydelse

De sändningar som tillståndshavaren svarar för skall ha en egen beteckning. Denna skall anges minst en gång varje sändningstimme.

Föreslagen lydelse

Den som sänder program enligt denna lag skall använda en sådan beteckning för sina sändningar som har godkänts av Radio- och TV-verket. Beteckningen skall anges minst en gång varje sändningstimme eller, om detta inte är möjligt, mellan programmen.

28 §⁹

Radio- och TV-verket får återkalla tillstånd att sända lokalradio, *om tillståndshavaren*

1. inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndstidens början,

2. annars inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor.

Radio- och TV-verket får återkalla tillstånd att sända lokalradio *om,*

1. *tillståndshavaren* inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndstidens början,

2. *tillståndshavaren* inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. *tillståndshavaren* överlåtit tillståndet eller upplåtit sändningsrätten åt annan,

4. *förändringar i ägarförhållanden och inflytande i företag som erhållit tillstånd har ägt rum utan Radio- och TV-verkets medgivande, eller*

5. *förändringar som medför att programverksamheten avviker från den programförklaring som legat till grund för tillståndet har ägt rum utan Radio- och TV-verkets medgivande.*

Förfogar någon direkt eller genom företag, i vilket han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande, över mer än ett tillstånd att sända lokalradio, skall Radio- och TV-verket återkalla det eller de tillstånd som har meddelats efter det första tillståndet. Förfogar staten, landsting, kommun eller ett programföretag med tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) direkt eller genom företag,

Nuvarande lydelse

i vilket ett sådant organ på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande, över ett tillstånd att sända lokalradio, skall verket återkalla detta tillstånd.

Om Radio- och TV-verket har meddelat ett tillstånd att sända lokalradio, *eller medgivit en överlåtelse av ett sådant tillstånd trots* att det förelåg en behörighetsbrist enligt 5 eller 6 §, får tillståndet återkallas med stöd av andra stycket, bara om beslutet om tillståndet eller medgivandet påverkats av felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren.

Beslut om återkallelse får meddelas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Föreslagen lydelse

Om Radio- och TV-verket har meddelat ett tillstånd att sända *lokalradio trots* att det förelåg en behörighetsbrist enligt 5 eller 6 §, får tillståndet återkallas med stöd av andra stycket, bara om beslutet om tillståndet eller medgivandet påverkats av felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren.

29 §¹⁰

En tillståndshavare skall på uppmaning av Radio- och TV-verket lämna uppgifter om sitt innehav av aktier eller andelar i företag som har tillstånd att sända lokalradio och om avtal som han har träffat med ett sådant företag. Ett företag som är tillståndshavare skall också på uppmaning av verket lämna uppgifter om sådana innehav av aktier eller andelar i företaget *och avtal som innebär att någon ensam har ett bestämmande inflytande i företaget.*

Om tillståndshavaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt första stycket, får Radio- och TV-verket förelägga vite.

En tillståndshavare skall på uppmaning av Radio- och TV-verket lämna uppgifter om sitt innehav av aktier eller andelar i företag som har tillstånd att sända lokalradio och om avtal som han har träffat med ett sådant företag. Ett företag som är tillståndshavare skall också på uppmaning av verket lämna uppgifter om sådana innehav av aktier eller andelar i företaget *eller om avtal av betydelse för inflytande i företaget.*

¹⁰ Senaste lydelse 1994:404.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

29 a §

En tillståndshavare skall på uppmaning av Radio- och TV-verket eller Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för bedömningen om sända program stämmer överens med den programförklaring som legat till grund för tillståndet.

Om tillståndshavaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt första stycket får Radio- och TV-verket eller Granskningsnämnden för radio och TV förelägga vite.

30 §¹¹

Om en tillståndshavare bryter mot *en bestämmelse i 22 eller 24–27 §§*, får Granskningsnämnden för radio och TV förelägga honom att följa bestämmelsen. Föreläggandet får förenas med vite.

Om en tillståndshavare bryter mot *bestämmelsen i 22 §*, får Granskningsnämnden för radio och TV förelägga honom att följa bestämmelsen. Föreläggandet får förenas med vite.

32 §¹²

Skyldighet att betala avgift gäller från och med den dag då *sändningar får bedrivas med stöd av tillståndet. Att viss del av avgiften skall betalas dessförinnan framgår av 12 och 13 §§.*

Avgiften skall *med avdrag för vad som betalats enligt 12 eller 13 §*, betalas med lika stora delar under kalenderåret senast den första dagen i januari, april, juli och oktober månad.

Skyldighet att betala avgift gäller från och med den dag då *beslutet om sändningstillståndet har vunnit laga kraft.*

Avgiften skall betalas med lika stora delar under kalenderåret senast den första dagen i januari, april, juli och oktober månad.

Ränta skall betalas på avgiften från förfallodagen. Räntesatsen bestäms enligt 6 § räntelagen (1975:635).

¹¹ Senaste lydelse 1994:404.

¹² Ändringarna i första och andra styckena träder i kraft den 1 januari 2001.

Ändringen i tredje stycket träder i kraft den 1 januari 1998.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Frånträds eller återkallas ett tillstånd gäller skyldigheten att betala avgiften till och med nittio dagar efter det att tillståndet frånträts eller återkallats.

Skyldighet att betala avgift gäller dock aldrig för tid efter det att någon annan övertagit tillståndet.

Frånträds eller återkallas ett tillstånd gäller skyldigheten att betala avgiften till och med nittio dagar efter det att tillståndet frånträts eller återkallats.

36 §

I fråga om avgift enligt denna lag tillämpas bestämmelserna om anstånd och om befrielse från avgift i 5 kap. 3 § och 9 kap. 4 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Om det finns särskilda skäl får Radio- och TV-verket meddela anstånd med betalning av avgift och ränta enligt denna lag. Om det finns synnerliga skäl får verket medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala avgift och ränta för en viss period.

37 §¹³

Om den inbetalade avgiften överstiger vad tillståndshavaren enligt beslut av Radio- och TV-verket eller domstol skall betala, skall det överskjutande beloppet återbetalas till honom. Avgift som betalats enligt 12 eller 13 § skall dock inte återbetalas.

Om den inbetalade avgiften överstiger vad tillståndshavaren enligt beslut av Radio- och TV-verket eller domstol skall betala, skall det överskjutande beloppet återbetalas till honom.

¹³ Senaste lydelse 1994:404.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §¹⁴

Beslut som Radio- och TV-verket har meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Verkets beslut om sändningsområdenas omfattning får dock inte överklagas.

Radio- och TV-verkets beslut om tillstånd får överklagas till regeringen.

Beslut som Radio- och TV-verket i övrigt har meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Verkets beslut om sändningsområdenas omfattning får dock inte överklagas.

Beslut av Granskningsnämnden för radio och TV om föreläggande som har förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 31 § får dock inte överklagas.

Denna lag träder i kraft såvitt avser 8 § andra stycket samt 9, 10, 12, 13, 14, 22 samt 30 §§, 32 § tredje stycket och 36 § den 1 januari 1998 och i övrigt den 1 januari 2001.

Den myndighet som är tillståndsmyndighet för lokalradion får dock före den 1 januari 2001 meddela tillståndsbeslut och vidta andra åtgärder för att tillståndshavarna skall kunna utöva sändningsrätten från den 1 januari 2001.

Äldre bestämmelser om meddelande av tillstånd att sända lokalradio får inte tillämpas efter den 1 januari 1998.

Författningsförslag

2 Förslag till

Lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och TV-lagen (1996:844) att 4 kap. 2, 3, 4 §§, 9 kap. 9 och 10 §§, 10 kap. 9 § samt 11 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Närradio

2 §

Om en sammanslutning som kan få tillstånd enligt 4 § så önskar och det är tekniskt möjligt, skall det finnas en möjlighet att sända närradio-program i en kommun. Om det finns *särskilda skäl* får det samtidigt sändas mer än ett närradioprogram i kommunen.

Sändningsområden för närradio skall ha en diameter på cirka tio kilometer. Radio- och TV-verket får i *särskilda fall* besluta om större sändningsområden. Utanför storstadsområdena bör det eftersträvas att sändningarna kan tas emot i hela kommunen.

Om en sammanslutning som kan få tillstånd enligt 4 § så önskar och det är tekniskt möjligt, skall det finnas en möjlighet att sända närradio-program i en kommun. Om det finns *ett särskilt behov av sändningstid* får det samtidigt sändas mer än ett närradioprogram i kommunen.

Sändningsområden för närradio skall ha en diameter på cirka tio kilometer. Radio- och TV-verket får besluta om större sändningsområden. Utanför storstadsområdena bör det eftersträvas att sändningarna kan tas emot i hela kommunen. *Om det finns synnerliga skäl får ett sändningsområde vara större än en kommun.*

3 §

Radio- och TV-verket bestämmer vilka som får sända närradio *och under vilken tid sändningarna får ske.*

Tillstånd att sända närradio gäller för viss tid.

Radio- och TV-verket bestämmer vilka som får sända närradio.

Tillstånd att sända närradio gäller för viss tid.

Nuvarande lydelse

Sändningstiden skall så långt det är möjligt fördelas enligt de sökandes önskemål. Om deras önskemål inte kan förenas, skall förtur ges åt den sökande som bedöms ha störst intresse av att få sända vid en viss tidpunkt. Beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst för ett år. Radio- och TV-verket får ompröva ett beslut om fördelning av sändningstid, om det finns särskilda skäl.

Föreslagen lydelse

Om tillståndshavare inte kan enas om fördelningen av sändningstid bestämmer Radio- och TV-verket sändningstiderna. Den tillståndshavare som bedöms ha störst intresse av att sända vid viss tidpunkt skall ges förtur. Radio- och TV-verkets beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst för ett år. Radio- och TV-verket får ompröva ett beslut om fördelning av sändningstid, om det finns särskilda skäl.

4 §

Ett tillstånd att sända närradio kan ges endast till följande juridiska personer:

1. Lokala ideella föreningar som bedriver verksamhet inom sändningsområdet.

2. Lokala ideella föreningar som har bildats för att i närradio sända program som ett led i den verksamhet som en riksorganisation bedriver inom sändningsområdet.

3. Församlingar inom Svenska kyrkan.

4. Obligatoriska sammanslutningar av studerande vid universitet och högskolor.

5. Sammanslutningar av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål (närradioföreningar).

3. Församlingar *och kyrkliga samfälligheter* inom Svenska kyrkan.

6. Lokala ideella föreningar som bildats för att sända program i närradio.

Nuvarande lydelse

Lokala ideella föreningar som avses i 1 och 2 får meddelas tillstånd att sända närradio endast om föreningsverksamheten har bedrivits i sändningsområdet i minst ett år före dagen för ansökan om tillstånd. Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd ändå meddelas.

9 kap. Granskning och tillsyn

Föreslagen lydelse

9 §

På begäran av Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen skall den som fått tillstånd att sända närradio lämna upplysningar om sina sändningstider.

10 kap. Straff och avgifter m.m.

9 §

Den som åsidosätter de bestämmelser som anges i denna paragraf får föreläggas att följa bestämmelserna. Ett föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. närradiosändningarnas innehåll (6 kap. 6 och 7 §§),
2. beteckningar (6 kap. 9 §),
3. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1, 2 och 4 §§),
4. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Radio- och TV-verket (9 kap. 4–7 §§), eller

Nuvarande lydelse

5. skyldighet att lämna inspelning (9 kap. 8 §).

Föreläggande enligt första stycket 1, 2 och 5 får meddelas av Granskningsnämnden för radio och TV. Föreläggande enligt första stycket 3–5 får meddelas av Radio- och TV-verket. Föreläggande enligt första stycket 5 får även meddelas av Konsumentombudsmannen.

Radio och TV-verket får i föreläggande förbjuda *någon* att överträda beslut om sändningstid i *närradion* eller att låta någon annan i sitt ställe *utnyttja sådan* sändningstid. Föreläggandet får förenas med vite.

11 kap. Återkallelse av tillstånd

Ett tillstånd att sända närradio får återkallas om tillståndshavaren

1. inte längre uppfyller kraven enligt 4 kap. 4 §,

2. inte utnyttjat rätten att sända närradio under tre på varandra följande månader, eller

Föreslagen lydelse

6. *Skyldighet att lämna upplysningar om sändningstider i närradio till Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen. (9 kap. 9 §)*

Föreläggande enligt första stycket 1, 2 och 5 får meddelas av Granskningsnämnden för radio och TV. Föreläggande enligt första stycket 3–5 får meddelas av Radio- och TV-verket. Föreläggande enligt första stycket 5 får även meddelas av Konsumentombudsmannen. *Föreläggande enligt första stycket 6 får meddelas av Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen.*

10 §

Radio- och TV-verket får i föreläggande förbjuda *tillståndshavare* att överträda beslut om sändningstid i *närradion* som *meddelats av Radio- och TV-verket* eller att låta någon annan *utnyttja tillståndshavarens sändningsrätt*. Föreläggandet får förenas med vite.

3 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3. inte har betalat avgift i ett ärende om närradio inom föreskriven tid, och har förelagts att betala den vid påföljd att tillståndet annars kan återkallas.

Tillstånd att sända närradio får också återkallas om domstol funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 1998.

Beslut om sändningstider som fattats av Radio- och TV-verket före dagen för lagens ikraftträdande gäller tills vidare, dock längst ett år.

11 kap. 3 § 3 gäller fortfarande i fråga om avgifter som härrör från sändningar före den 1 januari 1998.

Bakgrund

1 Historik och reglering

1.1 Ljudradions utveckling

När ljudradiosändningar inleddes i Europa i seklets början ansågs att handhavande av det nya mediet krävde särskild omsorg eftersom dess genomslagskraft skulle bli stor med samtidiga sändningar till hela befolkningen. Radioverksamheten organiserades som statligt lämnade monopol. Tillståndshavaren fick särskilda förpliktelser mot uppdragsgivaren och allmänheten. Dessa skyldigheter kom att benämnas public service, innefattande bl.a. att hela landet skall nås av sändningar med god hörbarhet, att programmen skall ha hög kvalitet samt att saklighet, opartiskhet och respekt för den personliga integriteten skall iakttas i programverksamheten.

Även televisionen kom att organiseras som monopol utifrån public service-tanken.

I Sverige gavs Sveriges Radio monopol för ljudradio- och televisions-sändningar. Under de följande årtiondena utvecklade Sveriges Radio och monopolföretagen i andra länder sina tjänster. I övrigt skedde inga större förändringar.

Först i slutet av 1970-talet bröts Sveriges Radios monopol genom försöksverksamheten med närradio. Möjligheten för vissa sammanslutningar, främst kyrkorna och det etablerade föreningslivet, att i lokalt mycket begränsade områden sända närradio blev permanent genom lagstiftning i början av 1980-talet.

Under senare delen av 1980-talet förändrades medievärlden kraftigt genom satellitsändningarnas genombrott. I ett slag ändrades förutsättningarna för de statliga monopolerna i Europa. Satellitsändningarna möjliggjorde kabelnätens utbyggnad och genom kabelnäten kunde den enskilde ta del av sändningar från andra programföretag än public service-företagen. Riksdagen antog år 1986 kabellagen som reglerade sändningar via kabelnäten. I kabelnäten kom även att sändas radioprogram men denna funktion var av litet intresse för den enskilde. Den etersända radion i form av närradio och programmen från Sveriges Radio mötte därmed ingen egentlig konkurrens i kabelnätens radiosändningar.

Den förändrade mediesituationen fick till följd att radio- och TV-reklam som inte varit tillåten i public service-verksamheten nådde den enskilde.

Inställningen till reklamen förändrades och år 1991 tog riksdagen beslut om en tredje marksänd TV-kanal som tilläts finansiera sin verksamhet med reklam. Tillståndet lämnades dock under krav av public service-karaktär.

Ett ändrat synsätt kom till uttryck i den yttrandefrihetsgrundlag som trädde i kraft under år 1992. Även inom ljudradio och television skulle i enlighet med vad som gällde för tryckta skrifter råda etableringsfrihet. Principen om etableringsfrihet till gagnande av yttrandefrihet och mångfald kunde vad gällde marksänd trådlös television och ljudradio dock av praktiska skäl inte få fullt genomslag. Det begränsade frekvensutrymmet krävde prioriteringar mellan olika typer av rundradioanvändning och etableringar av marksänd ljudradio och television förutsatte därför även i fortsättningen någon form av tillståndsgivning. I samband med riksdagens beslut om reklamfinansierad television och arbetet med yttrandefrihetsgrundlagen påbörjades också ett arbete som syftade till att möjliggöra lokala reklamfinansierade ljudradio-sändningar. Det första steget var att utvärdera det frekvensmässiga utrymmet för sådana sändningar. Under år 1991 gavs direktiv för en utredning om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten. Uppdraget var att redovisa de frekvenstekniska förutsättningarna för ytterligare ljudradiosändningar. Utredningen avlämnade ett delbetänkande i slutet av år 1991 (SOU 1991:108) som lade grunden för ett andra steg mot etablering av reklamradio, vilket innefattade en inom Kulturdepartementet framtagen promemoria om regler och villkor för privatradio (Ds 1992:22). Promemorian innefattade också vissa förslag för närradion. Utifrån detta underlag och de synpunkter som framkommit vid remisser lades i oktober 1992 fram en proposition om privat lokalradio (1992/93:70). Förslaget ledde till lagstiftning i form av bl.a. en lokalradiolag (SFS 1993:120) och ändringar i närradiolagen. Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 april 1993. Regeringen utfärdade i samband med detta en lokalradioförordning. En ny myndighet, Styrelsen för lokalradiotillstånd, tillsattes för att handha tillståndsgivningen och andra lokalradiofrågor. Myndighetsuppgifterna har övertagits av Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV efter den ombildning av myndigheterna på området som ägde rum under år 1994. De första lokalradiosändningarna inleddes i slutet av år 1993.

Redan år 1985 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en ny radiolagstiftning. Arbetet, som bedrevs under namnet Radiolagsutredningen, resulterade under åren i ett antal delbetänkanden. I juni 1994 framlade utredningen ett slutbetänkande "Ny lagstiftning om radio och TV" (SOU 1994:105) som efter remissbehandling resulterat i en proposition (1995/96:160) med lagförslag som antagits av riksdagen i juni månad 1996. Den nya lagen innehåller få verkliga förändringar men sammanför ett stort antal lagar inom området till en radio- och TV-lag.

Med anledning av den översyn av lokal- och närradion som kommittén är utsedd att göra har de bestämmelser som rör lokalradion lyfts ut ur det lag-

textförslag till ny radio- och TV-lag som beslutats av riksdagen. I stället har ändringar som harmoniserar med radio- och TV-lagen införts i lokalradiolagen. Ändringarna rör främst reklam, sponsring och sanktioner.

Den tekniska utvecklingen har också medfört ett behov att utvärdera och öppna möjligheten till digitala radio- och TV-sändningar. Genom smärre ändringar i radiolagen (SFS 1995:633, prop. 1994/95:170) och regeringens förordning (1995:1020) om digitala ljudradiosändningar har grunden lagts för en försöksmässig verksamhet med digital radio.

En särskild utredare fick i augusti månad 1995 uppdrag att ur olika aspekter redovisa en övergång till digital teknik för televisionssändningar. Ett betänkande benämnt "Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television" (SOU 1996:25) lämnades i februari 1996. Efter en principöverenskommelse mellan socialdemokraterna, centern och folkpartiet om att utveckla ett digitalt marknät har en arbetsgrupp tillsatts av Kulturdepartementet.

1.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft den 1 januari 1992. Lagen reglerar skyddet för yttrandefrihet i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Lagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen (TF) vilket innebär bl.a. att principerna om censurförbud och etableringsfrihet med vissa undantag gäller för hela det moderna massmedieområdet. Lagen ger dock utrymme för lagstiftning om förhandsgranskning av filmer och videogram som skall visas offentligt.

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL rätt att sända radioprogram till allmänheten genom tråd. Något krav på tillstånd för att sända program genom tråd får därför inte ställas. Föreskrifter kan dock meddelas om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program som behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Etableringsfriheten hindrar inte heller att det i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktats på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det har som tidigare nämnts av tekniska skäl ansetts omöjligt att uppnå fullständig etableringsfrihet för radiosändningar. Det allmänna skall enligt samma bestämmelses andra stycke eftersträva att radiofrekvenser tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Vid lagstiftning av begränsningar i sändningsrätten gäller vad som föreskrivs i regeringsformen (RF) om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter.

1.3 Lokalradiolagen

I detta avsnitt lämnas endast en översikt över lagen. Detsamma gäller genomgången av närradioregleringen nedan. Rörande de delar av lagstiftningen som kommittén haft anledning att överväga finns en ingående redovisning av gällande rätt i senare kapitel (kapitlen 5 och 6).

Lokalradiolagen innehåller föreskrifter om lokala rundradiosändningar av radioprogram i ljudradio. Lagen gäller inte för sådana sändningar som bedrivs med stöd av radiolagen eller närradiolagen.

Radio- och TV-verket meddelar tillstånd för lokalradio. Ett tillstånd innebär rätt att bedriva sådana sändningar som kan tas emot med god hörbarhet inom det sändningsområde som anges i tillståndet. Ingen kan få mer än ett tillstånd och detta tillstånd kan endast omfatta ett sändningsområde. Vidare anger lokalradiolagen vilka som varken direkt eller indirekt kan få tillstånd. Dessa är staten, landsting, kommun, programföretag med tillstånd enligt radiolagen eller någon som ger ut en dagstidning. Tillståndsperioderna är åtta år och tillstånden gäller till utgången av den tillståndsperiod under vilket det meddelats. Eftersom den första tillståndsperioden räknas från den 1 januari 1993 gäller samtliga tillstånd till utgången av år 2000. Tillstånden skall förlängas med ytterligare en tillståndsperiod om tillståndshavaren begär detta före en tillståndsperiods slut.

Radio- och TV-verket bestämmer sändningsområdenas omfattning och om förändringar i sändningsområdena. Ändringar av sändningsområdena får bara ske vid tillståndsperiodernas slut. Om en berörd tillståndshavare motsätter sig ändring får sådan bara ske om ändrade tekniska förhållanden föranleder det eller den gällande indelningen annars framstår som olämplig. Om ändringarna inte är mer omfattande än att sändningsområdet efter dessa framstår som väsentligen detsamma som före indelningen skall tillståndshavarskapet anses som oförändrat. Är ändringarna mer genomgripande skall sändningsområdet utlysas som ledigt.

Tillståndsgivningen inleds med att Radio- och TV-verket kungör att tillståndet är ledigt för ansökan. Om två eller fler ansökningar inkommer skall verket bereda sökandena tillfälle att samordna ansökningarna. Om så inte kan ske kallas de sökande till offentlig auktion varvid den som erbjuder sig att betala högst belopp i årlig avgift erhåller sändningstillståndet mot att han genast betalar 10 % av beloppet. Avgiften justeras årligen med hänsyn till konsumentprisindex. I tillståndet skall den årliga avgiften anges liksom sändningsområdets omfattning.

Ett tillstånd får överlåtas till någon annan om Radio- och TV-verket medger detta. Sådant medgivande skall lämnas om förvärvaren är behörig att få tillstånd. Förvärvaren övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter. Ett tillstånd kan frånträdas varvid det ånyo utlyses som ledigt för ansökan. I lagen finns bestämmelser vad som händer med tillståndet vid konkurs m.m.

Under minst en tredjedel av sändningstiden skall sändas program som framställts särskilt för den egna verksamheten och varje tillståndshavares sändningar skall ha en egen beteckning. Särskilda regler finns rörande omfattningen och utformningen av reklam och sponsring.

Av sanktionsbestämmelserna framgår att verket får återkalla ett tillstånd att sända lokalradio om tillståndshavaren inte utnyttjar sändningstillståndet i tillräckligt stor omfattning, om det inte finns någon utgivare eller om den sändande inte längre är behörig. Återkallelse på grund av att ett tidningsföretag direkt eller indirekt förvärvat ett tillstånd får emellertid inte ske. Utifrån fördelningen av myndighetsuppgifter ansvarar Radio- och TV-verket för sådana sanktioner som rör tillståndssidan och Granskningsnämnden för radio och TV för sanktioner med anledning av att programinnehållet inte överensstämmer med lokalradiolagen. Myndigheterna kan förelägga tillståndshavaren vid vite att iakttaga bestämmelser i lagen, lämna särskilda uppgifter och inge s.k. referensband av sändningarna.

Beslut av myndigheterna gäller omedelbart om inte annat förordnas. Beslut av myndigheterna kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Verkets beslut om sändningsområden får dock inte överklagas.

1.4 Närradioregleringen

De bestämmelser som tidigare funnits i närradiolagen har inarbetats i den nya radio- och TV-lag som träder ikraft den 1 december 1996.

Med närradio avses trådlösa ljudradiosändningar med begränsad räckvidd. Sändningsområdet är annat än undantagsvis inte större än den kommun där sändningarna äger rum. Radio- och TV-verket beviljar tillstånd. Tillstånd får inte ges till en sammanslutning som har tillstånd att sända lokalradio och ett närradiotillstånd upphör att gälla om tillståndshavaren beviljas ett lokalradio-tillstånd.

Möjligheten att erhålla tillstånd att sända närradio är begränsad till lokala ideella föreningar, församlingar inom Svenska kyrkan, studentorganisationer vid högskola och närradioföreningar. För närradioföreningar som avses vara en sammanslutning för alla tillståndshavare på orten för hantering av gemensamma frågor är sändningsrätten dock begränsad.

Tillstånd få ges först efter det att tillståndshavaren anmält ansvarig utgivare till verket.

Radio- och TV-verket bestämmer för varje sändningsområde vilka tillståndshavare som skall få sända och under vilken tid sändningarna får ske. Sändningstiderna fördelas efter tillståndshavarnas önskemål. Om önskemålen inte kan förenas avgör verket tvisten.

För närradions tillståndshavare gäller samma regler om reklam och sponsring som för lokalradions tillståndshavare.

Avgift med 15 kronor per påbörjad sändningstimme utgår för den som sänder reklam i närradion. Den som inte sänder reklam kan befrias från avgiften efter ingivande av en deklaration om att reklam inte sänts.

I närradio gäller ett förbud mot sändning av centralproducerat material, det s.k. riksförbudet. En tillståndshavares programutbud får inte, annat än i begränsad omfattning, innehålla material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten.

Särskilda begränsningar finns som nämnts för närradioföreningars programutbud. Detta får endast innehålla uppgifter om program och om närradioverksamhet på orten, sändningar av gemensamt intresse för ortens tillståndshavare, information om kommunal verksamhet och provsändningar under högst tre månader av program från sammanslutningar som saknar sändningstillstånd.

Radio- och TV-verket får återkalla ett tillstånd att sända närradio, om sammanslutningen inte längre uppfyller kraven för att få tillstånd eller sänder program trots att anmäld utgivare inte finns samt vid bristande verksamhet och vid utebliven betalning av avgifter.

Även domstol kan återkalla sändningstillståndet under förutsättning att domstolen funnit att ett program i närradion innefattat ett yttrandefrihetsbrott som inneburit allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Liksom för lokalradion är myndighetsuppgifter fördelade mellan myndigheterna på så vis att Radio- och TV-verket svarar för tillståndsgivningen och Granskningsnämnden för radio och TV övervakar att innehållet överensstämmer med lagen. Myndigheterna kan förelägga tillståndshavaren vid vite att iaktta bestämmelser i lagen, lämna särskilda uppgifter och inge s.k. referensband från sändningarna.

Beslut av myndigheterna gäller omedelbart om inte annat förordnas. Besluten kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

1.5 Radio- och TV-lagen och övrig lagstiftning

Radio- och TV-lagen

I den nya radio- och TV-lagen har sju lagar sammanförts. Dessa är radiolagen, närradiolagen, lagen om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram, lagen om radiotidningar, lagen om satellitsändningar av tele-

visionsprogram till allmänheten, lagen om kabelsändningar till allmänheten samt lagen om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna havet.

Radio- och TV-lagen gäller verksamhet som består i att sända ljudradio och televisionsprogram riktade till allmänheten. I lagen finns också bestämmelser om vidareändning av program samt om vissa skyldigheter för satellit-entreprenörer.

Principen om etableringsfrihet är en huvudregel i lagen. Vad gäller de trådlösa marksändningarna är sändningar på frekvenser över 3 GHz tillståndsfria medan sändningar på lägre frekvenser kräver tillstånd.

För de tillståndsfria sändningarna gäller en registreringsplikt för den som bedriver verksamhet. Även s.k. satellitentreprenörer är skyldiga att anmäla sig för registrering. Syftet med registreringen är att det skall kunna fastställas vem som är ansvarig för verksamheten.

Radio- och TV-verket eller regeringen lämnar tillstånd. Regeringen lämnar tillstånd för sändningar i hela landet eller till utlandet samt i vissa specialfall. Dessa tillståndsärenden är tämligen få. Radio- och TV-verket lämnar som nämnts tillstånd bl.a. för närradio- och lokalradiosändningar. Granskningsnämnden för radio och TV övervakar efterlevnaden av de regler som gäller för sändningarnas innehåll.

Ett tillstånd som meddelats av regeringen gäller för viss tid med möjlighet till förlängning. För dessa sändningar gäller dels de regler för innehållet som inskrivits i lagen, dels kan också regeringen ställa upp villkor i det enskilda tillståndsärendet rörande vissa frågor som räknats upp i lagen. Ordningen med tillståndsvillkor har ersatt det system med avtal mellan staten och tillståndshavaren som tidigare gällt. Tillståndsvillkoren kan röra sändningsverksamhetens omfattning, program för syn och hörselskadade, viss sändningsteknik m.m.

Vad gäller de innehållsregler som inskrivits i själva lagen rör dessa områden där Sverige enligt EES-avtal och EG-direktiv är skyldigt att upprätthålla viss minimistandard för televisionssändningar, såsom viss andel europeiska program och begränsningar vad gäller våld och pornografi, samt regler om reklam och sponsring. Dessutom finns för de sändningar som sker efter tillstånd av regeringen ett allmänt stadgande om att programverksamheten skall präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

De särskilda innehållsregler som gäller för närradio- och lokalradiosändningar har redovisats ovan.

I lagen har den sedan tidigare gällande skyldigheten att i kabelnät vidare-sända vissa program bibehållits. Denna s.k. must carry-skyldighet innebär att innehavarna av kabelnät skall se till att de marksända TV-programmen utan kostnad för själva mottagningen kan tas emot av de boende i anslutna fastigheter. Skyldigheten gäller inte om nätet omfattar tio eller färre hushåll.

Lagen reglerar förutsättningarna för återkallelse av tillstånd som meddelats av regeringen och Radio- och TV-verket. Tidigare har de återkallelsebestämmelser som gäller för av verket lämnade tillstånd för närradio och lokalradio berörts.

För de av regeringen lämnade tillstånden gäller i korthet följande:

Om den som sänder på ett väsentligt sätt bryter mot lagen eller mot villkor för sändningstillståndet eller förvärvar ytterligare ett sådant tillstånd får tillståndet återkallas. Beslut om återkallelse får meddelas endast om det framstår som en inte alltför ingripande åtgärd. Ärenden om återkallelse handläggs på olika sätt beroende på överträdelsens art. Ärendena får tas upp först efter anmälan från regeringen. Vid vissa ärenden för Justitiekanslern talan i allmän domstol som har att fatta återkallelsebeslutet, i andra fattas beslutet av Radio- och TV-verket.

Vissa förfaranden är straffbelagda med böter eller fängelse upp till sex månader. Detta gäller exempelvis sändningar utan tillstånd där sådant krävs.

Den som åsidosätter vissa bestämmelser, exempelvis rörande reklam och sponsring, kan åläggas att betala en särskild avgift till staten. Även Justitiekanslern kan utfärda vitesförelägganden.

Huvuddelen av besluten från myndigheterna och allmän domstol är överklagbara. Detta gäller exempelvis avgöranden om återkallelse av sändningstillstånd. Bland inte överklagbara beslut finns förutom beslut om sändningsområden för lokalradion även vissa vitesbeslut.

Lagen om radiokommunikation

Lagen innehåller bestämmelser om innehav och användning av radioanläggningar och om användning av radiovågor för kommunikation m.m. Regleringen bygger på ett tillståndsförfarande vilket innebär att det i Sverige råder ett system med dubbel tillståndsgivning för den som önskar bedriva trådlösa ljudradio- och televisionssändningar. Dels krävs ett tillstånd för själva programverksamheten enligt de ovan redovisade reglerna, dels krävs ett tillstånd från Post- och Telestyrelsen rörande den teknik som behövs för att förverkliga sändningarna.

Utgångspunkten för den tekniska regleringen är att staten enligt internationella åtaganden har det övergripande ansvaret för frekvensanvändningen. Bestämmelserna i radiokommunikationslagen syftar till att främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikation. I lagen har noterats att radiokommunikationens betydelse för yttrande- och informationsfriheten skall beaktas särskilt vid dess tillämpning.

Det krävs således tillstånd för att i landet eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands inneha eller använda radiosändare.

Av lagen framgår efter vilka grunder tillstånd skall meddelas. Inriktningen skall enligt förarbetena vara att var och en som anser sig ha behov av radio-

användning bör beviljas tillstånd. Myndigheten har att på olika sätt verka för att tillstånd skall kunna beviljas. Avslag på ansökan om radioanvändning kan lämnas endast om det i det särskilda fallet brister i någon av de förutsättningar som angivits i lagen.

I lagen framträder den dubbla tillståndsgivningen i kravet på att radioanvändning som förutsätter ett tillstånd från annan myndighet, exempelvis ett lokalradiotillstånd från Radio- och TV-verket, först kan beviljas när sådant tillstånd föreligger.

Tillståndsbeslutet skall gälla en bestämd radioanvändning. Det skall dessutom innefatta de villkor som skall gälla för radioanvändningen. Tillståndet får i den mån det behövs, förenas bl.a. med villkor angående frekvens, antennens eller radiosändarens beskaffenhet, var antennen skall vara belägen och skyldighet att dela frekvensutrymme.

EG

För ljudradio finns inom den europeiska gemenskapen inga bestämmelser. Behov av ett direktiv för ljudradio liknande det som finns för televisionen har diskuterats men något direktiv tycks inte vara aktuellt inom den närmaste framtiden. Medlemsstaterna har naturligtvis att vid lagstiftning och myndighetsutövning beakta EG-rättens skydd för principerna om de fyra friheterna.

2 Lokalradion

2.1 Verksamheten

Tillstånd och sändningar

Inom 40 sändningsområden från Skellefteå i norr till Malmö i söder finns 85 tillstånd för lokalradiosändningar. Samtliga tillstånd gäller till utgången av år 2000. Innehavarna av dessa tillstånd bedriver med något undantag sändningar. Vid sidan av dessa lämnade tillstånd finns fem frånträdda tillstånd och ett antal inte lämnade men förberedda tillstånd som blivit vilande genom den lag som antagits om tillfälligt stopp för vidare upplåtelser av lokalradiotillstånd. Denna s.k. stopplag gäller till utgången av juni månad 1997.

Vanligen har två tillstånd lämnats inom varje sändningsområde. I Stockholm och Göteborg har dock givits 10 resp. 5 tillstånd. I vissa delar av landet är det möjligt att uppfatta sändningar från intilliggande områden, särskilt gäller detta i Skåne och Mälardalen.

Sändningarna äger rum på FM-bandet. Frekvenser mellan 104 och 108 MHz används med några undantag. Sändarstyrkorna ligger normalt kring 1 000 W eller något högre och sändarna verkar med god hörbarhet vanligen inom ett område med en radie om några mil. Undantag från detta finns framför allt i Norrland där vissa sändningsområden är betydligt större och betjänas av sändare med effekter upp till 15 000 watt. Lokalradios sändningar når inte alla platser i landet men majoriteten av befolkningen kan höra ett par eller fler lokalradiostationer.

Sändningsområdena, som bestämts i samband med tillståndsgivningen, har inte genomgått några förändringar. Däremot avviker placeringen av radiosändarna ofta från vad som ursprungligen planerats och angivits vid de auktioner som varit en del av tillståndsgivningen. Dessa ändringar har tillåtits under bl.a. den förutsättningen att de faktiska sändningsområdena inte förändrats i förhållande till vad som bestämts vid tillståndsgivningen. Hittills har lämpligheten i utformningen av sändningsområdena, vilka kan ändras efter tillståndstidens slut, inte nämnvärt ifrågasatts av tillståndshavarna.

Sändningsområdena framgår av bilagorna 2 och 4.

Auktioner och avgifter

Avgifterna för resp. tillstånd har bestämts vid auktioner där varje tillstånd utbjudits med ett specifikt tekniskt innehåll vad gäller frekvens, sändarens styrka och placering m.m.

Den tillståndsgivande myndigheten, tidigare Styrelsen för lokalradiotillstånd och nu Radio- och TV-verket, har utgått från anmält intresse vid planeringen av sändningsområden. De första orterna där sändningsområden planerades hade dock föreslagits i lagförarbetena. I samarbete med Post- och Telestyrelsen har de tekniska förutsättningar som gällt för tillstånden bestämts. Därefter har tillstånden utlysts som lediga. Eftersom det alltid anmält sig ett antal sökande till vart och ett av de utlysta tillstånden och de sökande inte kunnat samordna sitt intresse har tillståndsgivningen varje gång blivit beroende av en auktion. Fem sådana auktioner har hållits, den första i september 1993 och den senaste i november 1995.

Avgifterna, som bestämts per år med delbetalning varje kvartal, har kommit att variera kraftigt. En rad omständigheter har inverkat på avgifternas storlek. Störst betydelse har sannolikt befolkningsunderlag och teknisk prestanda haft. Även andra förhållanden som exempelvis lokal reklammarknad och mediekonkurrens har sannolikt bidragit till variationerna. Nätverkens intresse av att få tillstånd på en viss ort som en del av nätets totala täckning har säkerligen också fått genomslag på avgifterna.

De årliga avgifterna skiftar således, från 21 300 kronor i Arjeplog till drygt 3 miljoner kronor i Stockholm. Inom sändningsområdena finns också stora variationer, som delvis kan förklaras med de olika tillståndens tekniska sida men ibland synes vara ett resultat av användandet av auktionsformen i sig (på vissa platser, exempelvis Södertälje och Örebro, kan det ena tillståndet vara dubbelt så dyrt som det andra).

Statens sammanlagda intäkter, summan av de årliga avgifterna, är ca 120 miljoner kronor från de 85 tillståndshavarna. Detta ger en medelavgift på drygt 1,4 miljoner kronor. Något översiktligt kan prisbilden beskrivas på det sättet att storstäderna och andra befolkningstäta områden regelmässigt har årliga avgifter om 1–2,5 miljoner kronor medan priserna i västra Svealand och Norrland är väsentligen lägre.

Under två år har fem auktioner hållits. Eftersom de områden som tillkommit under hand är mindre befolkade är det svårt att göra jämförelser mellan de senaste avgifterna och vad man vid de tidigare auktionerna varit villiga att erlægga. Det synes dock inte som prisbilden ändrats på något väsentligt sätt.

Möjligheten att frånträda tillstånd i syfte att vid en ny auktion få en förmodat lägre avgift har inte använts. Vid de fem tillfällen tillstånden frånträtts har detta skett av andra skäl.

Det har inte förekommit att någon tillståndshavare gått i konkurs så länge han varit innehavare av tillståndet. Däremot har ett bolag överlätit sitt tillstånd och strax därefter gått i konkurs. Vid flera tillfällen har tillståndshavare överlätit sina tillstånd på grund av ekonomiska problem.

Vid varje faktureringsstillfälle (kvartal) har det förekommit att tillståndshavare betalat avgiften för sent. Omfattningen har varierat. Vissa tillstånds-

havare har vid upprepade tillfällen varit sena med betalningarna. Eftersom Radio- och TV-verket saknar laglig möjlighet att debitera dröjsmålsränta är det svårt att bedöma om förseningarna beror på verkliga betalningssvårigheter eller är ett sätt att utverka kredit.

Vid ett enda tillfälle har Radio- och TV-verket ansökt hos kronofogdemyndighet om utmätning för en kvartalsavgift. Betalning inkom då tämligen omedelbart till Radio- och TV-verket.

Överlåtelser m.m.

Ett sändningstillstånd kan byta faktisk ägare huvudsakligen på två olika sätt. Antingen genom att själva sändningstillståndet överläts från ett subjekt till ett annat eller genom att andelarna eller aktierna i den juridiska person som innehar tillståndet överläts. En formell överlåtelse enligt det förstnämnda sättet måste godkännas av Radio- och TV-verket som prövar om den nye ägaren är behörig att erhålla lokalradiotillstånd enligt gällande regler. Under åren 1994, 1995 och 1996 (t.o.m. mars månad) har antalet sådana av Radio- och TV-verket godkända överlåtelser varit 10, 32 och 3.

Överlåtelser av tillstånd eller ändringar i ägarkretsen genom överlåtelser av aktier eller andelar i tillståndsbolaget förekommer men omfattningen är svår att uppskatta.

Lokalradiolagen medger att tillståndshavare upplåter sändningstid till annan. Detta förekommer dock ytterst sparsamt. I regel sänder tillståndshavaren själv och sändningar äger rum dygnets alla timmar. Även när stationen är obemannad är det genom teknikens landvinningar möjligt att låta programmera och sända ett mer eller mindre utvecklat innehåll.

Återkallelser

Radio- och TV-verket får återkalla sändningstillstånd under vissa förutsättningar som angivits i 28 § lokalradiolagen, när sändningsverksamhet inte bedrivs, utgivare inte finns eller när brister i behörigheten visats föreligga. Någon återkallelse har inte skett. I ett ärende har verket funnit grund för återkallelse men underlåtit återkallelse tills vidare eftersom åtgärden skulle varit alltför ingripande. Ärendet har ännu inte avslutats.

Intresse och förutsättningar för ytterligare lokalradioverksamhet

Efterfrågan på ytterligare tillstånd är svår att bedöma. Efterfrågan manifesteras vanligen genom att intressenter hör av sig till Radio- och TV-verket och anmäler intresse för tillstånd eller med frågor om etablering av lokalradio på nya orter eller ytterligare tillstånd på orter där lokalradion redan är etablerad.

Vad gäller ytterligare sändningsområden för lokalradio finns ett tiotal sådana intresseanmälningar om lokalradio på nya orter.

Även rörande ytterligare tillstånd på redan etablerade orter förekommer förfrågningar, främst då vad gäller Skåne. Om man utgår ifrån antalet sökande, ca 20–30, per ledigt tillstånd inför auktionerna skulle det kunna hävdas att det borde finnas ett stort intresse för ytterligare tillstånd även på de orter där tillstånd redan givits.

Det är svårt att avgöra hur stor del av intressenterna som representerar någorlunda fristående intressen och hur stor del som är knutna till de redan etablerade ägargrupperna.

Den frekvenstekniska möjligheten till etablering av ytterligare analoga lokalradiotillstånd på FM-bandet är på vissa orter begränsad. Däremot har Post- och Telestyrelsen förutskickat att ett antal frekvenser på AM-bandet inom kort kan vara tillgängliga för rundradiotillstånd. Verket har på grund av den s.k. stopplagen inte haft anledning att ta ställning till om etablering av lokalradio på AM-bandet skall äga rum.

Digital ljudradio

Särskilt intresse har ägnats den digitala utvecklingen på radio- och TV-området. Med den digitala komprimeringstekniken är det möjligt att sända flera radioprogram på samma frekvensutrymme som ett program i dag ensamt upptar.

Genom smärre ändringar i radiolagen (SFS 1995:663) och regeringens förordning (1995:1020) har öppnats en möjlighet för lokala ljudradiosändningar med digital teknik i bl.a. storstadsområdena. Av förordningen följer att regeringen skall fastställa vilket sändningsutrymme för digitala ljudradiosändningar som skall upplåtas till privata programföretag. Radio- och TV-verket skall handlägga ansökningsförfarandet och lämna förslag till regeringen om vilka som skall få tillstånd.

Regeringen har beslutat att sändningsutrymmet för privata programföretag i regionala frekvenser i de tre storstadsområdena skall uppgå till 60–75 % av det tillgängliga utrymmet. Återstoden av sändningsutrymmet i de regionala frekvenserna liksom hela utrymmet i den nationella frekvensen skall användas av Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. I praktiken torde detta innebära att tillstånd kommer att ges till 3–4 privata programföretag i varje region. Sändningsområdena är större än de som lokalradion har.

Radio- och TV-verket har i enlighet med sitt uppdrag (prop. 1994/95:170) utlyst ett antal tillstånd och har överlämnat ett förslag till regeringen hur tillstånden skall fördelas. Regeringen har ännu inte beslutat.

Myndigheterna

Radio- och TV-verket handhar bl.a. tillståndsgivning, avgiftshantering och tillsyn för lokalradion. Till att sköta verkets uppgifter rörande lokalradion åtgår enligt verkets egen bedömning ca 1–2 årsarbetskrafter.

Granskningsnämnden för radio och TV ansvarar för granskningen av att lokalradiosändningar innehållsmässigt överensstämmer med lokalradiolagen. Nämnden har avsatt ca 1 årsarbetskraft för denna syssla.

Lyssnandet

Lokalradiostationerna konkurrerar främst, förutom med varandra, med Sveriges Radios kanaler P3 och P4. Närradion skulle kunna vara en konkurrent, särskilt på vissa orter där närradions sändningar har liknande format som lokalradion. Lyssnarundersökningar visar dock att närradion på flertalet platser har så låga lyssnarsiffror att det inte är relevant att tala om konkurrens mellan lokalradio och närradio.

Radioundersökningar AB (RUAB) genomför rikstäckande mätningar av radiolyssnandet på riks- och lokalnivå. De undersökningar som bolaget gjort av lyssnandet under november månad 1995 till februari 1996 visar att 80,4 % av landets befolkning mellan 9–79 år lyssnar på radio under ett genomsnittligt dygn under en vecka. Fördelningen för hela riket är följande:

Sveriges Radio totalt	58,6 %
Lokalradio totalt	29,6 %
Närradio totalt	1,6 %
Sveriges Radio P3	17,1 %
Sveriges Radio P4	38,0 %
Megapol	6,1 %
NRJ	11,3 %
Radio Rix	6,9 %
SRAB	6,7 %

Det lokala utfallet avviker mer eller mindre från siffrorna för hela riket. Störst lyssnarmässig framgång har lokalradion i storstadsområdena och på ytterligare några platser som Norrköping, Linköping och Västerås. Det totala lokalradiolyssnandet enligt ovan angivna beräkningssätt ligger där på drygt 35 %. Samtidigt har Sveriges Radio på några av dessa orter sina lägsta totala siffror. I Stockholm där konkurrensen är hårdast med tio sändande lokalradiostationer är lyssnandet på Sveriges Radio procentuellt lägst, uppgående till 52,1 %.

I tiden från den föregående undersökningen, ca sex månader tidigare, har inga större förändringar skett. Sveriges Radio AB och lokalradion har behållit sina marknadsandelar av den totala lyssnartiden (67 % resp. 27 %).

I ett längre perspektiv har lokalradion och främst NRJ-stationerna vunnit lyssnare från Sveriges Radio P3. En av förklaringarna till detta är att lokalradiostationerna främst riktar sig till unga lyssnare, mellan 15–45 år. I synnerhet NRJ-nätet har en mycket ung publik och har huvuddelen av sina lyssnare i åldersgruppen 9–19 år.

Annonsmarknaden

Eftersom radioreklam är en nyhet i Sverige har tillståndshavarna haft som första uppgift att etablera radion som ett annonsmedium. Under åren 1993, 1994 och 1995 försåldes annonstid för 100, 165 och 235 miljoner kronor. Försäljningen för år 1996 förväntas ligga mellan 300–330 miljoner kronor. I en fullt utvecklad marknad räknar branschorganisationen Radioutgivareföreningen med att radioreklamen skall kunna nå en nivå av 5–6 % av den totala mediereklammarknaden och årligen omsätta 550–600 miljoner kronor. Bedömningen baseras på europeiska jämförelser och utgör ett snitt av utvecklingen i andra europeiska länder.

På sikt förväntas en fördelning av annonsmarknaden så att lokala annonsörer står för två tredjedelar och riksannonsörer för en tredjedel av det totala värdet. Inledningsvis har dock riksannonsörerna stått för en något lägre, om än stigande, andel. För år 1996 beräknas riksannonsörernas andel uppgå till en fjärdedel.

Enligt uppgift från Radioutgivareföreningen har branschen, som skapat 2 000 arbetstillfällen, investerat 500 miljoner kronor i verksamheten och förväntas investera ytterligare 300 miljoner innan marknaden är fullt utvecklad.

2.2 Utvecklingen

Motiven för lagstiftningen

Med möjligheten att sända lokalradio åsyftades ökad frihet på radio- och TV-området såväl i form av etableringsfrihet som vidgad yttrandefrihet. I propositionen (1992/93:70) om privat lokalradio uttalades att regelverket för de privata reklamfinansierade ljudradiosändningarna utformats så att självständiga, lokalt förankrade radiostationer skulle främjas. Det befanns angeläget att möjligheterna att starta nya radiostationer skulle få till följd att antalet självständiga röster ökade väsentligt, vilket förväntades kunna ske om varje radiostation fick en oberoende ställning med inriktning mot det lokala spridningsområdet. En utveckling mot ett fåtal dominerande kedjeföretag skulle motverkas.

Det noterades att den kommersiella radions utveckling var svår att förutse och att regelverket därför skulle kunna komma att behöva ses över.

Utvecklingen av nätverk

Utvecklingen har blivit en annan än den som beskrivits som angelägen i propositionen. De lokala stationerna är vanligen inlemmade i olika former av nätverk och för en stor del av tillståndshavarna gäller att de egna sändningarna är obetydliga och att de har en osjälvständig ställning såväl redaktionellt som ägarmässigt. Korsägande och ägarkoncentration karaktäriserar flera av näten.

Nätverken förekommer i olika former med inriktning på antingen ägande, programproduktion eller annonsförsäljning. Givetvis kan ett och samma nät innefatta flera eller alla av dessa funktioner.

För nätverk som syftar till gemensam annonsförsäljning finns inget hinder i lokalradiolagen. Däremot är det uppenbart att nätbildningar gällande ägande och programproduktion kan stå i strid med lokalradiolagen. Principerna i lokalradiolagen är att ingen får ha mer än ett tillstånd, vare sig direkt eller genom företag vare han har bestämmande inflytande genom ägande, samt att en tredjedel av sändningarna skall bestå av material framställt för den egna verksamheten. Gällande rätt beskrivs i detalj under de olika avsnitten i kapitel 5.

Alla de nämnda formerna av nätverk tycks förekomma i lokalradion. Ägarkoncentrationen i näten är dock inte lika lätt att beskriva som nätverksamheten rörande program och reklam.

Nätverkens dominans

Antalet självständiga tillståndshavare, i bemärkelsen inte ingående i något nätverk är få, mindre än tio. Räknade tillsammans med de tillståndshavare som sänder väsentligen eget programmaterial men ingår i annonssamarbete med andra stationer uppgår denna grupp till ca en fjärdedel av tillståndshavarna.

Majoriteten av tillståndshavarna bedriver i stället verksamhet i nätverk med ingen eller liten lokal inriktning och med huvuddelen av det egentliga programmaterialet gemensamt. Sändningarna ombesörjs centralt. I vissa ytterlighetsfall har tillståndet bara funktion som en slavsändare i ett mer eller mindre nationellt nät.

För närvarande finns fem utvecklade nätverk i landet om man utgår från ägandet. Två av dessa nät bedriver numera en gemensam programverksamhet under en och samma programbeteckning men framstår sett till ägandet ändå som två olika nätverk. De fem nätverken består vart och ett av mellan 11 och 19 enskilda tillståndshavare. Helt utanför näten står ca 10 tillståndshavare.

Nätverken uppvisar olika grad av gemensamt ägande, gemensam produktion och annonsförsäljning.

Två av näten (NRJ och Z-Radio) är mycket centraliserade. Ägandet är koncentrerat, annonsförsäljningssamarbetet är utvecklat och sker delvis centralt och de egentliga programmen är gemensamma. Lokalt material saknas eller är mycket begränsat. Drygt 30 av tillståndshavarna finns i dessa nät.

Två av näten (Rix och Megapol) intar en slags mellanställning. Båda har annonsförsäljningssamarbete. I det ena nätet (Megapol) är därtill ägandet koncentrerat men det förekommer en hel del lokalt programmaterial. I det andra nätet (Rix) finns tvärtom många lokala ägare medan en hög andel av programmen är centralproducerade och numera sända under gemensamt namn med ett av de ovan beskrivna näten (Z-Radio). Ca 25 tillståndshavare ingår i Rix- och Megapol-näten.

Det sista av de fem nätverken (SRAB/Radio City), med ca 15 tillståndshavare, bedriver huvudsakligen annonsförsäljningssamarbete.

Nätverken förstärker sin ställning

Utvecklingen av nätverk hade tagit sin början redan före tillståndsgivningens start och redan efter den första auktionen framträdde de nät som finns i dag. Det kan förmodas att en del av de intressenter som organiserade näten gick in i verksamheten med avsikt att bedriva en rikstäckande programverksamhet utifrån en bedömning att lagstiftningen i praktiken inte skulle hindra detta.

Radio- och TV-verket har medgivit ett femtiotal överlåtelse av sändningstillstånd sedan starten. En del överlåtelse torde också ha skett genom att tillståndshavarbolagets aktier överlåtits. Det är dock svårt att uppskatta antalet överlåtelse av det senare slaget. Allmänt kan sägas att det så gott som i varje tillståndsbolag har förekommit någon förändring i kretsen av aktie- eller andelsägare sedan tillståndet beviljats. De ägarförändringar som förekommer har emellertid oftast karaktären av strukturförändringar och det rör sig inte om egentliga försäljningar av tillståndet.

De formella överlåtelse som förekommit har med några få undantag inneburit att etablerade aktörer tillfört de befintliga näten ytterligare tillstånd. Det har inte någon gång förekommit att tillstånd som varit del i något av näten har försålts till någon intressent utanför de etablerade näten. Överlåtelse har bara vid ett par tillfällen inneburit att nya aktörer kommit in i lokalradion och det har då rört sig om utländska medieföretag. Tendensen är således att näten och de som kontrollerar dessa stärker sina positioner.

Faktorer som påverkar utvecklingen av nätverk – nätverk i andra länder

I de flesta länder med fristående lokala radiostationer tycks nätverk i någon form förekomma som ett naturligt inslag. Omfattningen varierar dock, kanske främst beroende på vad den nationella lagstiftningen tillåter.

Det finns både allmänna motiv för att driva lokalradio i nätverk och speciella omständigheter som kan ha bidragit till nätverksutvecklingen i Sverige.

I en internationell jämförelse kom den kommersiella radion i stor skala sent till Sverige. Uppenbarligen fanns vid ikraftträdandet av lokalradiolagen ett stort intresse för kommersiell radio i Sverige. Konkurrensen om tillstånden har medfört att tillståndshavarna har bundit sig för stora årliga avgifter till staten. Härtill kommer stora utgifter till sändaroperatörer, upphovsrättsorganisationer m.fl. Tillståndshavarna bedriver verksamheten under pressade ekonomiska förhållanden. Inte minst med tanke på att marknaden för radioreklam ännu är outvecklad och med en än så länge blygsam omsättning. Annonstäckningen har därför de första verksamhetsåren inte kunnat täcka utgifterna. Ett sätt att hålla kostnaderna nere är att samarbeta med andra tillståndshavare om annonsförsäljning, programproduktion, teknik m.m. Även organisatoriskt samarbete kan bidra till minskade kostnader och skalfördelar.

Den svenska reklammarknaden får, ur ett internationellt perspektiv, betecknas som liten. En lokal radiostation kan därför knappast lita till att finansiera sin verksamhet enbart med lokal reklam, utan måste även sälja annonser till riksannonserer. För att attrahera dessa i stor skala krävs att god räckvidd (rikstäckning) kan erbjudas.

I Sverige förekommer det inte – till skillnad från i Norge och Finland – tillstånd för reklamfinansierade nationella ljudradiosändningar. Det enda sättet att bedriva rikstäckande kommersiella sändningar är därför att knyta ihop ett antal lokalradiostationer till ett programnätverk. Ett sådant rikstäckande nätverkssamarbete, som kan locka de stora riksannonsererna, kan bedömas som nödvändigt för att på sikt nå god lönsamhet och överleva i branschen.

I lokalradion förekommer stora ägarintressen från internationella mediaföretag. I vilken grad detta har påverkat tendensen till nätverksbildningar är svårt att svara på. Dessa intressenter är emellertid ofta inblandade i radionätverk i andra länder (t.ex. Frankrike, Luxemburg, USA, England).

Vid en nordisk jämförelse är utvecklingen av nätverk i särklass mest påtaglig i Sverige. En delförklaring till detta är troligen att den svenska lagstiftningen – i vart fall lokalradiolagen – är förhållandevis liberal i synen på nätverk. Utformningen av lokalradiolagens bestämmelser (5–7 och 28 §§) medger i realiteten ett långtgående nätverkssamarbete i alla former.

De största skillnaderna i regelverken mellan Sverige och övriga nordiska länder rör tillståndsgivningen. Övriga länders urvalssystem skiljer sig från det nuvarande svenska auktionssystemet. Även om de sinsemellan är olika bygger tillståndsgivningen på ett mått av skönsmässighet där den tillståndsgivan-

de myndigheten har anledning att beakta bl.a. programprofil och lokal förankring, på sätt som närmare beskrivs i avsnitt 5.2.

Reglerna om programinnehåll och samsändningar är likaså striktare i övriga nordiska länder. Det bör noteras att det i Norge och Danmark – till skillnad från Sverige och Finland – bara finns en lokal radioform, nämligen ”nær-radio” resp. ”lokalradio”, som i båda fallen skall rymma både ideella och kommersiella aktörer. I såväl Norge som Danmark kan nu skönjas en något mindre sträng inställning till nätverkssamarbete.

I Norge har det funnits tendenser till nätverk med Allergruppen (Radio 1) som huvudaktör. Eftersom tillståndsperioderna för samtliga tillståndshavare nu löper ut och tillståndsgivningsprocessen pågår, varvid delvis nya regler gäller, är det svårt att förutspå framtida förekomst av nätverk. I Danmark förekommer i dagsläget i princip inte nätverk och inte heller i Finland synes det förekomma nätverk inom lokalradion i någon större omfattning.

2.3 Ägandet

Formellt ägs i enlighet med lagen alla tillstånden av olika juridiska eller fysiska personer. Tillståndshavarna är vanligen aktiebolag. Några tillstånd ägs av kommanditbolag. Endast två tillstånd innehas av privatpersoner. Vid ägande genom juridisk person är det möjligt att med hjälp av olika bolagsbildningar erhålla ägarinflytande i flera tillståndshavare utan att överträda de formella reglerna.

Aktierna i tillståndshavarbolaget är regelmässigt fördelade i flera poster som ägs av olika bolag och privatpersoner. Som en följd av detta är ägarbildningen ofta mycket komplex med bolag som äger delar av tillståndshavarbolag, i olika mönster. Noterbart är att vid de senaste auktionerna så gott som alla tillstånd inropats av privatpersoner och sedan kommit att genom överlåtelse till bolag inlemmas i näten. Den egentlige köparen synes i många fall varit en annan än den formelle.

Inflytande över fler än en tillståndshavare kan uppnås på olika sätt. Möjligheten till direkt ägande är genom lokalradiolagen begränsat. En i realiteten ägarmässig kontroll över flera tillståndsbolag kan emellertid uppnås indirekt, t.ex. genom en hög andel av aktierna vid ett spritt ägande eller genom avtal som påverkar kontrollen över aktier eller andelar. Ett inflytande över flera tillståndshavarbolag kan också upprätthållas genom styrelserepresentation i bolagen. En annan indirekt väg till kontroll över flera tillstånd är att genom avtal med tillståndshavarna, t.ex. av typen franchising, kunna styra verksamheten. Ett ytterlighetsfall är att använda bulvaner för att skaffa eller äga fler än ett tillstånd.

I lokalradions nätverk finns sannolikt alla dessa modeller eller en kombination av dessa modeller representerade. Förekomsten av vissa typer, särskilt

olika former av underliggande avtal, är dock svår att kartlägga. Det är också i många fall svårt att avgöra i vilken grad ett ägarskap eller ett delägarskap är av bulvankaraktär.

Två av näten (NRJ och Z-radio) måste sägas ha ett så pass koncentrerat ägande att det strider mot intentionerna med lagen om än inte dess bokstav. I bägge dessa nät förekommer ett starkt ägarbolag som äger ett tillstånd och – direkt eller genom dotterbolag – höga andelar i så gott som alla de övriga tillstånd som är knutna till nätet. I tillståndshavarbolaget kompletteras bolaget ofta av en privatperson. Dessa privatpersoner som kompletterar som ägare har ofta en känd anknytning till det starka ägarbolaget och förekommer, med något undantag, bara som ägare i ett av tillståndsbolagen. I ett av näten har privatpersoner under senare tid bytts ut mot två bolag (se vidare bilaga 2).

I bägge dessa nät finns dessutom avtal om programverksamhet träffade mellan det starka ägarbolaget – eller ett till detta närstående bolag – och tillståndshavarbolaget. Avtalen innefattar t.ex. programleverans upp till 16 timmar per dygn och rätt för tillståndshavarbolaget att använda visst namn – varumärke – på programtjänsten samt att ägarbolaget eller det till detta närstående bolaget har rätt att ställa krav på det programmaterial som tillståndshavaren själv producerar. Vidare innefattar avtalen försäljning av rikstäckande reklamtid och tillhandahållande av tid för sådan reklam samt olika former av stöd från det centrala bolagets sida. Som tidigare nämnts är resultatet av ägarbild och avtal att det i dessa nät samsänds ett i det närmaste identiskt programmaterial under större delen av dygnet. (De refererade förhållandena gäller den 1 juni 1996.)

I ytterligare två av näten (Megapol och SRAB/Radio City) finns starka centrala ägare. De skiljer sig dock från varandra och de centrala ägarna i de två ovan beskrivna näten på flera sätt.

I det ena av dessa nät (SRAB/Radio City) finns ett starkt ägarbolag som tillsammans med sitt dotterbolag äger ett tillstånd och stora andelar i flertalet av till nätet anslutna tillståndshavarbolag. Det starka ägarbolaget kompletteras dock av ett stort antal olika bolag och privatpersoner med lokal anknytning. Bara några få av dessa har mindre andelar i fler än en tillståndshavare. De lokala ägarna synes inte vara komplementärer med karaktär av bulvaner. De utövar istället ett reellt inflytande och bedriver självständig och lokalt inriktad programverksamhet.

Det andra av dessa nät (Megapol) karaktäriseras av ett korsvis ägande där några intressenter har särskilt stora intressen. En av dessa är ett produktionsbolag helägt av en intressent med brett ägande i mediabranschen. Sex av tillståndshavarna knutna till detta nät ägs av samma konstellation av sex olika tillståndshavare. Tre av dessa sex ägare är privatpersoner som genom eget bolag äger andelar i ytterligare två tillståndsbolag. Även i övrigt finns bolag som äger aktier i flera tillståndshavarbolag i nätet.

Det femte nätet (Rix) har ett spritt ägande. Tillståndshavarbolagen ägs av ett stort antal lokala ägare och bara ett par intressenter har ägande i mer än ett tillståndshavarbolag.

Tidningsföretagens ägande

Lokalradiolagen tillåter inte att tillstånd lämnas till någon som ger ut en dagstidning eller någon som på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande över ett företag som ger ut en dagstidning. Tillstånd får inte heller lämnas till ett företag i vilken någon av de som avses ensam har ett bestämmande inflytande. Det bör noteras att ett meddelat tillstånd inte kan återkallas om ägandet av tillståndsbolaget i detta avseende förändras så att bolaget inte hade varit behörigt att få tillstånd. Det finns exempel på sådant ägande som i och för sig strider mot bestämmelsen men som tagit form efter att tillståndet meddelats.

I ett 25-tal tillståndsbolag finns tidningsföretag representerade i ägar-kretsen, antingen direkt eller via dotterbolag. Dessa tillstånd återfinns i tre av nätverken (Rix, SRAB/Radio City och Megapol). I ett tiotal tillståndsbolag är dessa tidningsföretag dominerande genom att vara den största ägaren eller ha lika stor andel som annan ägare.

De flesta tidningsföretagen och huvuddelen av de som är dominerande ägare, finns i ett av näten (Rix) och har i detta nät ägarandelar på 40–50 %. Dessa tidningsföretag är huvudsakligen lokaltidningar och ägandet inskränks till ett tillstånd, det som meddelats på orten.

Endast ett tidningsföretag har ett bredare ägande och finns representerat i ett av de andra två näten som minoritetsägare i ett tiotal tillståndsbolag. I dessa två nät är antalet tidningsföretag sammanlagt mindre än ett tiotal.

I två av de större nätverken (NRJ och Z-radio) saknas tidningsföretag bland ägarna.

Sammantaget kan tidningsföretagens ägande tyckas vara av beskedlig omfattning då det rör sig om minde än tioalet tillstånd där tidningsföretagen kan ifrågasättas ha ett bestämmande inflytande.

Förhållandet kan emellertid också beskrivas i termer av mediakoncentration varvid en delvis annan bild framträder. Två av näten med blygsam eller ingen representation av tidningsföretag behärskas nämligen genom dotterbolag av ägare som via andra dotterbolag är ägare av andra media, såväl i form av dagstidningar som television och förlag.

Endast ett av näten (NRJ) saknar helt ankytning till annan mediaverksamhet i landet. Huvudintressent är istället ett utländskt radioföretag.

2.4 Programutbudet

Central programproduktion

Huvuddelen av det material som sänds i lokalradion är centralt producerat och samtidigt sänt över ett flertal stationer. Detta är en följd av att några få nätverk med många anslutna tillståndshavare har en mycket hög grad av central programverksamhet.

I tidigare avsnitt har med utgångspunkt i främst ägandet beskrivits fem nätverk. Om man utgår från enbart programsamarbete finns endast tre nätbildningar eftersom två av nätverken använder samma gemensamma programmaterial och ett av nätverken inte bedriver programsamarbete.

Det största av de tre programsamarbetena (Radio Rix), i vilket två av de fem nätverken deltar, innebär att ca 35 tillståndshavare under 16 timmar per dygn matas med samma programmaterial. Vid bestämda tillfällen kan de enskilda tillståndshavarna gå in med eget material såsom lokala nyheter, lokal reklam och annat lokalt material. Andelen sådant material varierar men har sagts uppgå till i genomsnitt någon timme varje dag.

I de två andra programsamarbetena är förhållandena likartade. I det ena (NRJ), matas tillståndshavarna med 12 timmar centralproducerat material var dag, kompletterat med en mindre andel regionalt producerat material (producerat på fyra olika platser). I det andra (Megapol) programsamarbetet är det gemensamma programmaterialet av något mindre omfattning eftersom de enskilda tillståndshavarna sänder ett fyra timmar långt block som är lokalt producerat.

I dessa programsamarbeten ingår närmare 60 av de 87 tillståndshavarna och fyra av de fem nätverken. Under den sändningstid som inte upptas av centralproducerat material eller lokalt, alternativt regionalt material, sänds huvudsakligen musik. Sådana sändningar är förlagda till nätterna.

Självständig programproduktion

I det femte nätverket (SRAB/Radio City) och hos de icke nätverksanslutna tillståndshavarna, vilka tillsammans utgör ett drygt tjugotal stationer, är praktiskt taget allt programmaterial egenproducerat. Programmaterialet har också hos flertalet av dessa stationer en klar lokal förankring. Några av tillståndshavarna bedriver verksamhet som kan betecknas som nischstationer, med självständig programverksamhet men utan lokal förankring.

Programinnehåll

Programutbudet i lokalradion utgörs till helt övervägande del av musik. Andelen musik uppgår hos flertalet lokalradiostationer till 75–80 % av sänd-

ningstiden. De olika stationerna/nätverken har olika inriktning, s.k. format, på sitt musikutbud och vänder sig delvis till olika målgrupper. Enligt branschtidningen Topp 40 förekommer för närvarande följande format inom lokalradion:

AC (adult contemporary)	vuxenpop (finns även i varianterna Hot AC och Soft AC)
EHR (european hit radio)	hitradio
DANCE	modern dansmusik
GOLD	”oldies”
KLASSISKT	klassisk musik
MODERN ROCK	modern rockmusik
TOPP 40	aktuella topplistehits
URBAN	soul, rap m.m.

Huvuddelen av tillståndshavarna har formatet AC och riktar sig till målgruppen 25–45 år. Detta gäller bl.a. två av de tre stora programnätverken, vari mer än 50 tillståndshavare deltar. Det tredje programsamarbetet har formatet EHR/AC och har ålderskategorin 15–35 som primär målgrupp (ett 15-tal tillståndshavare). Även ett stort antal av de övriga tillståndshavarna använder formatet AC eller Hot AC. Av de icke nätverksanslutna tillståndshavarna är för närvarande tre inriktade på ”oldies” – populärmusik från 50-, 60- och 70-talen. Endast en tillståndshavare sänder något annat än populärmusik. Det rör sig då om klassisk musik.

Förutom musik består programutbudet av nyheter, väder, trafikinformation, evenemangstips, tävlingar, intervjuer, reportage, direktsändningar från olika evenemang m.m.

Radiundersökningar AB (RUAB) genomförde under en vecka i september 1995 en undersökning av programutbudet inom Sveriges Radios kanaler och den privata lokalradion i Stockholm, Växjö och Storuman. Resultatet av RUAB:s undersökning har sammanställts och analyserats av Wallqvist & Partners i rapporten ”Programutbud i Sveriges Radio och den privata lokalradion hösten 1995”. Enligt denna rapport fördelade sig sändningstiden i Sveriges Radios P 4-kanal resp. i lokalradion på följande sätt den undersökta veckan (dagtid kl. 06.00–18.00):

	P 4 SR AB (4 stationer)	Lokalradion storstad (9 stationer)	Lokalradion landsort (2 stationer)
Nyheter	12 %	3 %	4 %
Sport	2 %	0 %	0 %
Aktualiteter/samhälle	19 %	1 %	3 %
Kultur	22 %	21 %	2 %
Underhållning/förströelse	29 %	66 %	83 %
Barn/ungdom	3 %	0 %	0 %
Service	1 %	1 %	1 %
Minoritetsspråk	9 %	0 %	0 %
Övrigt (bl.a. reklam)	4 %	7 %	6 %

Den höga andel ”kultur” i gruppen Lokalradio storstad förklaras av att det hösten 1995 fanns två stationer i Stockholm som sände klassisk musik. För närvarande finns bara en station med denna inriktning. Denna kategori torde därför i dag ha en betydligt lägre andel och kategorin underhållning/förströelse en i motsvarande grad högre andel.

Enligt RUAB:s mätningar utgjordes endast några enstaka procent av lokalradiostationernas utbud av producerade program med lokalt innehåll. Av de sända nyhetsinslagen utgjorde drygt 80 % riks-, utrikes- eller allmänna nyheter utan anknytning till sändningsområdet. Uttryckt i tid omfattade den lokala nyhetsverksamheten i genomsnitt 15 minuter per station under den undersökta veckan.

Även om det finns stationer som har en större andel lokalt förankrade program torde RUAB-undersökningen enligt kommitténs mening ge en tämligen god bild av programinnehållet i lokalradion.

2.5 Nätverken per den 1 juni 1996

Kommittén har haft som deluppgift att kartlägga lokalradions utveckling. Detta har inneburit en ingående undersökning av ägande, program- och annonssamarbete i de nät som vuxit fram under lokalradions första år.

Den översikt som lämnats ovan kompletteras i detta avsnitt med en närmare redovisning av förhållandena inför sommaren 1996. Trots att en sådan beskrivning är dömd att snabbt bli inaktuell belyser den nämligen väl hur näten är konstruerade och hur de olika bolagen ägs och samverkar, ofta i tämligen komplicerade mönster. Beskrivningen, som utgår från de uppgifter som inrapporterats till Radio- och TV-verket finns även sammanställd i grafisk form, bilaga 3 till betänkandet. I bilaga 2 finns en förteckning över ägarerna av tillståndshavarbolagen.

A. Megapol

Anslutna tillståndshavare: 13 st.

Radio Gyllenkamme AB (Stockholm)
Bondec AB (Linköping)
Radio Katapults AB (Västerås)
Lejlbomal AB (Örebro)
BIG Radio AB (Lund)
SRF Radio AB (Stockholm)
Radio National D 022 AB (Eskilstuna)
Östersjöns Reklamradio AB (Gotland)
Radio National Malmö AB (Göteborg)
Bohus Radio AB (Norra Bohuslän)
Radio Drift AB (Skövde)
Radio Drum AB (Falun/Borlänge)
Siljan Radio AB (Mora/Sälen)

Radioprogramföretaget Megapol AB (Megapol), ägt av AB Svensk Filmindustri, producerar program och sköter riksannonsförsäljning, (genom Annonssbolaget Radio) på uppdrag av de anslutna tillståndshavarna. Vissa av tillståndshavarbolagen ägs av samma ägarkvintett (ingen har ensam majoritet): Semic International AB, AB Svensk Filmindustri, Torsten Larsson, Lennart Wiklund och Jonas von Hedenberg. Megapol är delägare – dock utan ensam majoritet i BIG Radio AB, Östersjöns Reklamradio AB, SRF Radio AB, Radio National D 022 AB och Radio National Malmö AB. Med SRF Radio AB finns inte programleveransavtal.

Tillståndshavarna sänder ett drygt 4 timmar långt lokalt morgonblock varje dag med nyheter, trafikinformation m.m. En av stationerna i nätet sänder egenproducerat material med lokal profil i två block om sammanlagt åtta timmar varje dag. Under resten av dygnet sänds en centralproducerad "feed" med utrymme för lokala meddelanden varje timme. Stationerna kan också sända egenproducerat material, t.ex. från olika evenemang, i den utsträckning de önskar. Det lokalt producerade programmaterialet, exkl. nattmusik, uppgår i genomsnitt till 5 timmar per dygn.

B. NRJ/Energy

Anslutna tillståndshavare: 21 st.

RBS Broadcasting AB	(Stockholm)
RBM Broadcasting AB	(Malmö)
RBG Broadcasting AB	(Göteborg)
RBK Broadcasting AB	(Kristianstad)
RBH Broadcasting AB	(Halmstad)

RBU Broadcasting AB	(Uppsala)
RBKM Broadcasting AB	(Kalmar/Öland)
RBBB Broadcasting AB	(Luleå)
RBSK Broadcasting AB	(Skellefteå)
RBKR Broadcasting AB	(Blekinge)
RBO Broadcasting AB	(Norra Bohuslän)
RBI Broadcasting AB	(Gotland)
RBB Broadcasting AB	(Falun/Borlänge)
RBP Broadcasting AB	(Trestad)
RBX Broadcasting AB	(Hudiksvall)
RBV Broadcasting AB	(Örnsköldsvik)
RBDL Broadcasting AB	(Mora/Sälen)
RBR Broadcasting AB	(Skövde)
RBDS Broadcasting AB	(Södertälje)
RBF Broadcasting AB	(Västra Småland)
Ronny Nyman	(Umeå. Överenskommelsen med RBS gäller endast utsändning av programtjänsten "NRJ")

Samtliga tillståndshavare har muntliga överenskommelser av franchisekaraktär med RF Radio Franchise Sverige AB (RF), ägt till 49 % av det franska bolaget NRJ S.A. Överenskommelserna innebär att franchisetagaren får licens att använda varumärket "NRJ", att franchisetagaren får tillgång till det know-how på radioområdet som RF besitter, att RF levererar program upp till 16 timmar per dygn och att franchisetagaren själv svarar för resterande programproduktion, att RF har rätt att ställa vissa krav på det av franchisetagaren producerade materialet vad gäller formatet samt att franchisetagaren kan säga upp avtalet med 12 månaders varsel. I de flesta tillståndshavarbolagen är ägarfördelningen identisk: RBS Broadcasting AB (40 %), Luxemburgbaserade SLPM (40 %) och det franska bolaget SEP (20 %). Förhållandena är föremål för Radio- och TV-verkets granskning.

Tillståndshavarna sänder centralproducerade program under sammanlagt 12 timmar per dygn i ett förmiddags- och ett kvällsblock. Under eftermiddagen (kl. 12.00–16.00) sker regionala sändningar från Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Såväl de nationella som de regionala sändningarna innehåller lokala "fönster" varje timme, med nyheter, reklam m.m. Under natten sker lokala sändningar från resp. tillståndshavare.

C. RIX

Anslutna tillståndshavare: 18 st.

RIX Göteborg KB (Göteborg)
RIX Borås KB (Borås)
Radio Halmstad AB (Halmstad)

Mediaintressenter Sundsvall/Härnösand KB (Sundsvall)
SRU Svensk Radioutveckling AB (Sundsvall)
RIX Gävle/Sandviken KB (Gävle)
Radio 106,1 KB (Västerås)
Radio RIX Örebro KB (Örebro)
Umeå Radiointressenter KB (Umeå)
Radio National Skellefteå AB (Skellefteå)
Radio National Luleå AB (Luleå)
Giga Hertz KB (Malmö)
Radio Hudiksvall KB (Hudiksvall)
Radio Ö-vik KB (Örnsköldsvik)
RIX 106,5 i Varberg KB (Varberg)
Anna Larsson (Lycksele)
Per Andersson (Västerbergslagen)
Jan Telde (Västerbergslagen)

De två sistnämnda tillståndshavarna har ännu inte inlett sändningar.

I några av tillståndshavarbolagen återkommer följande delägare, dock utan ensam majoritet; Produktions AB Göteborg Ett (i sin tur ägt av TidningsAB Stampen) samt NET-Videoproduktion & TV i Borås AB (i sin tur ägt av Borås Tidning). I övrigt ägs bolagen vanligen av en lokal dagstidning tillsammans med köpmannaföreningen på orten. Dessa förhållanden gäller för närvarande. Under år 1996 har tillståndshavarna kommit överens med Z-Radio-nätet om samarbete mellan näten. Samarbetet innebär att Z-Radio ansvarar för programproduktion för samtliga stationer anslutna till Rix-nätet och Z-Radio-näten. Airtime AB (ett företag inom MTG/Kinnevik-koncernen) säljer annonstid för båda näten.

Programmen är således centralt producerade för både Rix-nätet och Z-Radio-nätet. Under 16 timmar per dygn sänds en central "programfeed", vilken kan avbrytas av de enskilda tillståndshavarna vid bestämda tillfällen varje timme för nyheter, lokal reklam och andra lokala meddelanden. Andelen lokalt producerat programmaterial som sänds på detta sätt varierar mellan de olika stationerna och uppgår enligt nätföreträdares uppgifter till i genomsnitt 1 timme per dygn (exkl. reklam). Under natten sänder stationerna musik som i vissa fall bygger på centralt sammansatta spellistor.

D. SRAB/Radio City

Anslutna tillståndshavare: 15 st.

Radio City Stockholm AB (Stockholm)

G-E Cityradio i Göteborg AB (Göteborg)

G-E Cityradio i Malmö AB (Lund)

(Dessa tre tillståndshavare har nyligen beslutat att inte exklusivt anlita SRAB för riksannonsförsäljning, varför dessa även skulle kunna föras in under ”övriga” nedan)

Radio Stella AB (Helsingborg)

Fria Radiobolaget i Borås AB (Borås)

Radio Hit FM Melodicum AB (Växjö)

Radio Match AB (Jönköping)

City FM AB (Gävle)

Svensk Radiopartner Radio City AB (Karlstad)

Fria Media i Östergötland AB (Linköping)

Radio Nova AB (Nyköping)

Uppsala Musikradio AB (Uppsala)

Reklamradio FMK AB (Kalmar/Öland)

Fria Media i Blekinge AB (Blekinge)

Staffan Lindblad (Västra Småland)

Svensk Radiobokning AB (SRAB), ägt av Svenska Dagbladet AB och Fria Media AB, sköter riksannonsförsäljning på uppdrag av de anslutna tillståndshavarna. I många av tillståndshavarbolagen återkommer följande delägare, dock utan ensam majoritet; Svenska Dagbladet AB, Fria Media AB /Fria Medias Moder AB, Scandinavian Broadcasting System och Svenska Mediaintressenter AB.

Praktiskt taget allt programmaterial som sänds av tillståndshavarna i nätet är egenproducerat. Programmaterialen har en klar lokal förankring.

E. Z-Radio-nätet

Anslutna tillståndshavare: 11 st.

Z Radio 101,9 AB (Stockholm)

Radio Storpannan AB (Göteborg)

(Sändningstiden uthyrd till P4 Radio Hele Norge)

Radio Air i Hällby AB (Eskilstuna)

Forum & Marknad 107,7 i Nyköping AB (Nyköping)

Reklammedia i Kristianstad AB (Kristianstad)

Reklammedia i Kil AB (Karlstad)

Björkstadens Reklamradio AB (Jönköping)

Guldstadens Reklamradio AB (Växjö)

Radio 2001 AB (Helsingborg)
Trestad Air AB (Trestadsområdet)
Östersund Air AB (Östersund/Åre)

Z Radio Sverige AB, helägt av IndustriförvaltningsAB Kinnevik genom Medvik i Sverige AB, har franchiseavtal med de tio anslutna tillståndshavarna. Avtalet innebär följande. Z Radio Sverige AB tillhandahåller försäljning av rikstäckande reklamtid (genom Airtime AB), marknadsföring, tekniskt stöd samt leverans av upp till 16 timmar program per dygn. Avtalen löper ett år i taget med sex månaders uppsägningstid. I så gott som samtliga tillståndshavarbolag återkommer Z Radio Sverige AB som delägare, dock utan egen majoritet. Förhållandena är föremål för Radio- och TV-verkets granskning.

Programmen är centralt producerade och sänds inom både Z-Radio-nätet och Rix-nätet som beskrivits tidigare.

F. Övriga (ej nätverksbundna)

Antal tillståndshavare: 9 st.

Inom klammer anges om den rikstäckande annonsförsäljningen sker i egen regi eller genom annan.

Svenska CFM AB (Stockholm) [Airtime och egen]
Media och Reklamförsäljning i Sverige AB (Stockholm) [Airtime]
Radio Hibernia AB (Stockholm) [egen]
RTL Radio AB (Stockholm), [egen]
Bandit Communications AB (Stockholm) [egen]
David Olsson Radioproduktion AB (Norrköping) [Annonsbolaget Radio och egen]
Gold 105 AB (Norrköping) [Annonsbolaget Radio och egen]
FM 100,8 Södertälje HB (Södertälje) [egen]
Right Arm Productions AB (Arjeplog, sändningar har ej inletts)

Inom kretsen av fristående tillståndshavare är så gott som allt material egenproducerat. Hos vissa av dessa tillståndshavare har programmaterialen en klar lokal förankring. Några av tillståndshavarna bedriver "nischstationer", med självständig verksamhet men utan lokal förankring.

2.6 Vilka är problemen?

I direktiven till kommittén har redovisats de problem som ansetts föreligga i lokalradion och de frågor som skall vara föremål för en översyn, nämligen urvalsförfarandet, ägarsamband och programinnehåll.

De faktiska förhållanden som kommittén kunnat iaktta vid kartläggningen av lokalradion avviker inte på något väsentligt sätt från vad som beskrivits som problem i direktiven och i Konstitutionsutskottets betänkande (1994/95:KU25 s. 3).

Allmänt bör påpekas att förekomsten av samarbete mellan tillståndshavarna i sig inte är negativt. Däremot kan vissa mer eller mindre typiska effekter av nätverken utgöra problem. Sålunda har kommittén från sina utgångspunkter inget att anföra mot annonsförsäljningsnätverk medan däremot ägandenätverk typiskt står i motsatsförhållande till intentionerna om självständiga stationer med lokalt förankrat ägande.

Till övervägande del är de lokala stationerna starkt beroende av eller del av centrala programnätverk. För kring hälften av tillståndshavarna är det direkt missvisande att tala om lokala radiostationer. Typiskt för de utvecklade programnätverken är att dessa tillståndshavares rättigheter istället utnyttjas för rikssändningar med i bästa fall smärre regionala eller lokala fönster.

Programutbudet i lokalradion består till en liten del av program med lokal inriktning och bara i Stockholm finns plats för nischstationer med en egen tydlig profil.

Ägandet är koncentrerat. I ett par av näten äger eller kontrollerar en stark ägare i realiteten alla tillståndsbolagen och i ytterligare ett par nät dominerar en stark ägare genom ägarandelar i många av tillståndsbolagen.

Sett till programutbudet måste det sägas att endast en mindre del av tillståndshavarna bedriver en verksamhet som någorlunda motsvarar lagstiftarens intentioner. I förhållande till ägandet är denna andel än mindre eftersom ett antal av de tillståndshavare som bedriver mer lokalt inriktad och programmässigt fristående verksamhet ändå har centrala ägare. Därmed är det en mycket liten del av tillståndshavarna som verkar under förhållanden som i alla delar sammanfaller med tankarna i reformen.

Företrädare för branschen har inför kommittén hävdats att det på sikt kommer att ske en ökning av andelen lokalt inriktade program. Tendensen från lokalradions start med en ökad användning av gemensamt programmaterial har dock inte mattats (t.ex. utnyttjar nu två av näten samma centrala programmaterial). Att därtill koncentrationen i ägandet successivt ökar är oomtvistligt. De starka ägarbolagen i de olika näten övertar genom närstående bolag eller privatpersoner allt större andelar i tillståndshavarbolagen. Om överlåtelser äger rum är det redan etablerade ägargrupper som köper tillstånden. Bara i enstaka undantagsfall har överlåtelserna inneburit att någon ny ägare tillkommit.

Det är förenklat att söka enskilda orsaker till utvecklingen. Utvecklingen är ett resultat av samverkande faktorer, av lagstiftning och intressenternas ekonomiska överväganden i samspel, och det förhållandet att möjligheten till etablering är begränsad.

Tendenserna till nätverk finns i alla länder oavsett regelsystem. Det är naturligt att se nätverken som ett uttryck för rationellt ekonomiskt handlande i en marknadsekonomi. Samarbete på olika plan i syfte att nedbringa kostnader och expansion genom uppköp eller samgående förekommer allmänt i marknadsekonomier. Nätens framväxt och koncentrationen av ägandet är med andra ord en process som inte är driven av hur reglerna utformas och inte kan ses som en verkan av reglerna.

En reglering kan däremot genom sin utformning mer eller mindre framgångsrikt ingripa i en sådan process och motverka nätverk och kedjeföretag i olika former. Det är uppenbart att utformningen av lokalradiolagens regler om ägande och programproduktion inte fyllt en sådan uppgift. De kan därmed sägas indirekt ha gynnat utvecklingen av nätverk.

Frågan om modellen för tillståndsgivning bidragit till utvecklingen av näten är svårare att entydigt besvara. Enligt det redovisade synsättet hade program och annonsnätverk troligen förekommit i hög grad även med en annan tillståndshavarkrets om program- och annonsregler varit desamma.

Sett ur perspektivet ägarkoncentration anser dock kommittén att modellen för tillståndsgivning bidragit till att få självständiga röster tillkommit. Genom auktionerna har de inom mediebranschen etablerade aktörerna med förmåga till stora och långsiktiga investeringar på ett enkelt sätt kunnat vinna kontroll över lokalradion. Därmed missgynnades de aktörer vilkas ambitioner var att göra en småskalig lokal radio i ett format som mer överensstämde med intentionerna med lagstiftningen. Med ett vidare synsätt förhindrades en utveckling mot ett bredare medieäggande eftersom de som – hypotetiskt – genom en lokalradioetablering småningom kunnat expandera inom mediebranschen betagits denna möjlighet. Indirekt kan även urvalsmetoden ha bidragit till den snabba utvecklingen av programnätverk eftersom de aktörer som förvärvat tillstånden typiskt sett haft andra avsikter med sin verksamhet än de som inte kunnat erhålla tillstånd.

Valet av avgiftsvilja som det enda urvalskriteriet har enligt kommitténs mening bidragit till att koncentrera ägandet och motverkat intentionerna med lagstiftningen i detta hänseende samt sannolikt varit av viss betydelse för programutbudets likriktning.

Vad gäller själva avgifterna är kommitténs uppfattning att utvecklingen mot program- och annonsnätverk bara till liten del förklaras av avgifternas storlek. Utvecklingen hade – med nuvarande regler – sannolikt på sikt blivit densamma med lägre eller inga avgifter. Möjligen har de höga avgifterna påskyndat nätverksutvecklingen.

3 Närradion

3.1 Verksamheten

Tillståndshavare

I närradion sänder för närvarande drygt 1 100 tillståndshavare ljudradioprogram. Sändningarna äger rum på ca 150 platser i landet. Radiosändarna är regelmässigt svaga, mellan 10 och 300 watt, och sändningsområdena inte större än den kommun där sändningarna äger rum. Undantagsvis förekommer det dock att två små kommuner fått utgöra ett sändningsområde.

Antalet tillståndshavare har under de två senaste åren sjunkit drastiskt. Under 1980-talet när närradioverksamheten fick en fast form ökade antalet tillståndshavare successivt för att i slutet av decenniet plana ut kring drygt 2 000 tillståndshavare. Ända fram till början av år 1993 behölls denna nivå men därefter inleddes en kraftig tillbakagång, med drygt 1 600 kvarvarande tillstånd vid utgången av året och 1 400 vid utgången av år 1994. Tillbakagången sammanföll tidsmässigt tämligen väl med starten av lokalradion och kan därför till någon del förklaras av den nya radioformens introduktion. Antalet tillstånd som årligen återkallats, främst på grund av obetalda sändningstidsavgifter eller bristande sändningsverksamhet, har ökat under de två senaste åren, från ca 160 under år 1993 till ca 330 under år 1995. Antalet återkallade tillstånd genom Radio- och TV-verkets beslut uppvägdes dock tämligen väl av antalet beviljade nya sändningstillstånd under åren (732 återkallade, 642 nya).

Sändningstid

Emellertid visade inte det totala antalet sändningstimmar en tillbakagång i proportion till minskningen i antalet sändningstillstånd. Tvärtom fortsatte antalet sändningstimmar att öka trots att sammanslutningarna med sändningstillstånd blev allt färre. Under början av 1990-talet skedde en kraftig ökning, från under 300 000 timmar år 1990 till 460 000 timmar under år 1994. Först under år 1995 skedde så en tillbakagång till drygt 410 000 sändningstimmar. Tillbakagången torde i realiteten vara något större eftersom den del av närradioföreningarnas sändningar som tidigare ägde rum på s.k. öppen tid numera registreras. Vid en jämförelse är antalet sändningstimmar per förening och år ändå mer än det dubbla mot slutet av 1980-talet när antalet deltagande föreningar var som störst.

Statistiken visar således att de allt färre tillståndshavarna generellt har allt längre sändningar.

Inom närradion har alltid funnits variationer i radioverksamhetens inriktning. Något förenklat har man talat om en traditionell föreningsradio, idébaserad och ibland riktad till en trängre lyssnarkrets, samt en lättsammare allmänradio med stor del musik. En vunnen erfarenhet av dessa två former är att den traditionella föreningsradion har relativt korta sändningar och att allmänradion tenderar att sända i längre block. Den redovisade statistiken kan bl.a. tyda på att den traditionella föreningsradion är på tillbakagång. Förhållandet kan också uttryckas som att närradion ändrar karaktär.

Avgifter – reklam

Utvecklingen på avgiftssidan ger bl.a. en bild av användandet av reklam i närradion. Sedan reklamförbudet upphävdes den 1 april 1993 har de tillståndshavare som inte sänder reklam kunnat erhålla avgiftsbefrielse. För de reklamsändande bibehölls samma avgift som tidigare, 15 kronor per påbörjad sändningstimme. Eftersom en stor del av tillståndshavarna inte sänder reklam, särskilt då inte den traditionella föreningsradion, förväntades att detta skulle resultera i rejält minskade intäkter för staten. Så blev dock till en början inte fallet. Statens intäkter var i det närmaste oförändrade trots att majoriteten av tillståndshavarna sökte och erhöll avgiftsbefrielse. Förklaringen var att de reklamsändande tillståndshavarna kraftigt dominerade verksamheten genom sin höga andel av den totala sändningstiden, samtidigt som sändningstiden fortsatte att öka. Närradionämnden uppskattade i en årsredovisning för 1993/1994 att ca 10–15 % av tillståndshavarna hade 70–75 % av sändningstiden. Vid en närmare beräkning som gjordes av nämnden det fjärde kvartalet 1993 konstaterades att 7 % av tillståndshavarna som sände mer än 40 timmar per vecka svarade för 58 % av sändningstiden. Dessa tillståndshavare hade inte sökt avgiftsbefrielse och förmodades ha sänt reklam.

Av statistiken över avgiftsbefrielse och intäkter per kvartal från slutet av år 1994 och framåt kan en tydlig tendens mot minskad reklamanvändning iaktas. Allt större andel av sändningstimmarna är avgiftsbefriade (är deklarerade som reklamfria av tillståndshavarna) och statens intäkter sjunker för varje kvartal. Första kvartalet 1995 var 44 % av de registrerade sändningstimmarna reklamfria, sista kvartalet samma år var 62 % av sändningstimmarna reklamfria. Utvecklingen för år 1996 pekar mot en halvering av statens intäkter jämfört med åren 1993 och 1994, från mellan 4–5 miljoner kronor till drygt 2 miljoner kronor. Allt fler av de sändande föreningarna ansöker om avgiftsbefrielse. Det kan alltså konstateras att det finns en klar trend mot att allt färre tillståndshavare sänder reklam och att allt färre sändningstimmar, såväl totalt som proportionellt, är reklamfinansierade.

Utrymmet för sändningar

Sedan senare delen av 1980-talet har utbyggnaden av närradion avstannat och antalet sändningsmöjligheter ("närradiostationer") har därefter legat tämligen stabilt kring ca 150 stycken, fördelade på något färre orter. Normalt är en sändningsmöjlighet knuten till en kommun eftersom den nuvarande lagstiftningen utgår från kommunen som en naturlig avgränsning. Målsättningen är att möjligheten för sammanslutningar att sända närradio skall finnas i var kommun och att sändningarna skall nå hela kommunen. Såväl nyetablering som nedläggning av närradioverksamhet är marginell. Det rör sig för närvarande om ett par orter per år som tillkommer resp. försvinner. Den totala sändningstiden, som kraftigt flukturerat, har således fördelats över ungefär lika många sändningsmöjligheter under senare år och sändningarna har ägt rum över väsentligen samma orter.

Tillgången på ledig sändningstid är ur olika aspekter av stort intresse. Bl.a. är tillgången på sändningstid av betydelse för tillkommande sammanslutningars möjlighet att få sända och för närvarande att utöka sina sändningar.

Tillgången på ledig sändningstid varierar stort från ort till ort. På vissa orter sänds närradio i någon form så gott som dygnet runt, på andra kanske sändningar bara äger rum några få timmar varje vecka. Av den totalt tillgängliga sändningstiden på 150 platser äger sändningar rum under ca en tredjedel av tiden. Sker jämförelsen med tillgänglig dagtid (06.00–18.00) är två tredjedelar tagen i anspråk och med dag- och kvällstid (06.00–24.00) knappt hälften. Jämförelser av detta slag ger dock bara en mycket översiktlig bild över tillgången på sändningstid. Vid en något mer ingående studie kan stora lokala skillnader urskiljas, även mellan orter där sändningstiden är utnyttjad närmast till fullo.

På majoriteten av orterna finns gott om ledig sändningstid. Även attraktiv sändningstid under eftermiddag och kväll är tillgänglig. En del av sändningsmöjligheterna måste i det närmaste betecknas som underutnyttjade. Avsaknaden av sändningar är ett problem. Åtminstone ett femtiotal orter med mindre än tjugo sändningstimmar i veckan kan föras till denna grupp. Bara på ca ett trettiotal orter/sändningsmöjligheter är sändningstiden i det närmaste fullt utnyttjad (i bemärkelsen all dag- och kvällstid). Endast på ett tiotal av dessa orter kan konkurrensen om sändningstid sägas vara reell utifrån ett föreningsradioperspektiv, dvs. att det är många sändande sammanslutningar som delar på den tillgängliga sändningstiden. De övriga orterna i gruppen kännetecknas av att en eller två tillståndshavare och/eller närradioföreningen innehar all sändningstid. En sådan utveckling är bara möjlig om efterfrågan på sändningstid från föreningslivet är begränsad. I de sistnämnda fallen är det uppenbart att ett antal nytillkomna sammanslutningar skulle kunna beredas sändningsutrymme, ytterst genom beslut av Radio- och TV-verket.

Efterfrågan på sändningstid inom närradion överstiger för närvarande inte tillgången. Det finns tämligen gott om ledig attraktiv sändningstid på i stort sett alla orter. Ytterligare en indikation på att konkurrensen om sändningstid är begränsad utgör minskningen i tvister om sändningstid hos Radio- och TV-verket. Antalet sådana tvister har minskat kraftigt under de senaste åren, från mellan 15 och 20 årligen till enbart 3 sista halvåret 1995.

Närradions sändningsområden har långsamt utökats under åren. Sändarna har tillåtits att bli starkare och täcka större områden, först genom dåvarande Närradionämndens rättstillämpning och sedan genom 1993 års lagreform som uttryckligen tillät kommuntäckning. I dagsläget har genom formella beslut tillåtits kommuntäckande sändningar i ett 30-tal kommuner. I realiteten torde kommuntäckning förekomma på betydligt fler av orterna eftersom tidigare beslut om geografisk täckning och justeringar av radiosändarna medfört sådan räckvidd.

I genomförda lyssnarundersökningar sedan lokalradions start har närradion regelmässigt haft låga, ibland knappt mätbara, lyssnarsiffror. Undantag från detta finns dock på flera orter. Det är dock svårt att bedöma om närradiolyssnandet gått tillbaka – de tidigare undersökningarna är få och de nuvarande primärt inriktade på jämförelser mellan olika lokalradiostationer och riksradiation. Allmänt har utifrån den ökade konkurrensen inom ljudradio och TV antagits att närradion skulle få allt svårare att nå lyssnare.

Myndigheterna m.m.

Radio- och TV-verkets handläggning av tillståndsgivning, sändningstider och avgifter sysselsätter enligt verkets egna beräkningar ca 7 årsarbetskrafter. Antalet ärenden är stort och innefattar vid sidan av tillståndsgivning och olika tvistelösande beslut huvudsakligen många enkla beslut, till övervägande del av registrerande karaktär, om sändningstider, avgifter och avgiftsbefrielse.

Ordningen med att myndighetsbeslut om sändningstid och registrering måste föreligga för varje sändningstimme har kritiserats av tillståndshavarna eftersom detta innebär ständiga ansökningar till Radio- och TV-verket. Antalet sådana ärenden uppgår till kring 5 000 årligen. Ett av syftena med en tidigare utredning (SOU 1990:70 – Lokalt ledd närradio) var att föreslå en annan modell för detta.

En delförklaring till systemet är att avgiftsbeläggningen av närradion sker utifrån utnyttjad sändningstid och det därför är nödvändigt att registrera sändningstid. Genom den möjlighet till avgiftsbefrielse för icke reklamsändande föreningar som infördes vid den senaste lagreformen komplicerades avgiftshanteringen ytterligare genom att tillståndshavarna för att erhålla befrielse, i efterhand varje kvartal måste inge en deklARATION. Antalet sådana ärenden är ca 3 000 årligen och tar i det närmaste en årsarbetskraft i anspråk. Även systemet med ansökningar om avgiftsbefrielse är impopulärt hos till-

ståndshavarna och uppfattas som onödigt byråkratiskt. Även Radio- och TV-verket har ifrågasatt systemet och som verkets uppfattning uttryckt att avgifterna helt kan tas bort.

Vid Granskningsnämnden för radio och TV är en person sysselsatt med huvudsakligen granskning av närradiosändningar.

På allt fler platser har man låtit införskaffa egna sändare sedan det tidigare monopolet för Televerket avskaffats den 1 juli 1992. TERACOM Svensk Rundradio AB, en bolagisering av den del av Televerket som tidigare handlade sändarna, är fortfarande helt dominerande sändarleverantör. På några platser har oenighet mellan tillståndshavarna lett till komplikationer rörande tekniken, bl.a. beroende på att man önskat använda olika radiosändare. Några mer allvarliga problem som skulle motivera en ingående granskning från kommitténs sida tycks dock inte föreligga.

3.2 Utvecklingen

Ovan har närradioverksamheten redovisats huvudsakligen utifrån en statistisk grund. Betydligt svårare är att beskriva närradions allmänna utveckling vad gäller programinnehåll, förändrad verksamhetsinriktning, förändringar i den personkrets som rent faktiskt arbetar med sändningarna, kommersialisering och liknande frågor. Osäkerheten i sådana beskrivningar sammanhänger med att närradion är en mycket lokal företeelse. De många sändande föreningarnas program kan bara höras på resp. ort. Förhållandet att sändningarna produceras lokalt och att det råder ett förbud mot samsändningar och centralt producerat material medför att till och med de i närradion aktiva har begränsad kunskap om hur närradion verkar på andra orter i landet.

Ett sätt att beskriva utvecklingstendenser är att anknyta till några skeden i närradions historia och de olika typiska former av närradio som utvecklats genom åren. Detta måste dock ske med reservationen att en rad mellanformer existerar, att de olika formerna i dag lever olika starkt på olika orter och att vissa former av närradio, t.ex. studentrörelsens närradioanvändning, faller vid sidan av typindelningen.

Föreningsradion

Närradion startade som en radio för kyrkorna, de stora folkrörelserna och de politiska partierna. Programutbudet i den traditionella föreningsradion präglas av budskapet och debatten. Sändningarna behöver på intet sätt vara allmängiltiga. De kan också riktas enbart till de egna medlemmarna – ”eterns stencilapparat” – eller till en speciell grupp. Sändningarna är regelmässigt relativt korta och sändningar och programproduktion sköts av sammanslutningarnas

egna medlemmar. Verksamheten syftar inte till att efterlikna eller tävla med professionell radio och TV. Den verkliga tillståndshavarkretsen utövar sändningarna och överlåtelse av sändningstid eller bulvanförhållanden är ovanliga.

Också i den första fasen i närradions utveckling förekom sändningar med ett allmänt innehåll och mycket musik, men då utan kommersiell inriktning.

De legala problemen med den traditionella föreningsradion inskränkte sig i stort sett till yttrandefrihetsbrott, övertramp vilka i sig kan ses som ett bevis för att närradioformen fungerade som det var tänkt, nämligen som åsiktsradio för vidgande av yttrandefriheten.

Ursprungligen fanns tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att föreningsradion skulle kunna blomstra. Föreningarna hade bättre ekonomi, möjligheter till olika bidrag fanns, kostnaderna för tekniken var beskedliga och de gemensamma kostnaderna kunde länge fördelas på många deltagande föreningar.

Allt talar för att den traditionella formen av föreningsradio i dag är på tillbakagång. Minskningen av antalet deltagande föreningar och allt längre sändningstider för de kvarvarande är fakta som talar för detta. Tillbakagången skylls flera faktorer såsom kostnadsutvecklingen vad gäller teknik och upphovsrätter, föreningarnas allt sämre ekonomi, föreningslivets allmänna tillbakagång och problem med rekrytering av ungdomar, tveksamhet från föreningarnas sida huruvida man når lyssnare m.m.

Den kommersiella närradion

I början av 1990-talet förändrades närradion. Förändringen var en del i eller en spegling av ett brytande av de statliga radio- och TV-monopol som redan hade uppluckrats av kabel- och satellitsändningar. Den form av närradio som växte fram var en allmän underhållningsradio baserad på musikinslag, lätt-sammare tävlingar och samtal samt reklam. I programinnehållet finns i denna form ingen föreningsanknytning och innehållsmässigt är sändningarna åsiktsradions raka motsats. Den lokala anknytningen är liten liksom det redaktionella innehållet. Innehållsmässigt var och är den kommersiella närradioformen i sin mest utpräglade form mest lik den nuvarande lokalradion.

Till en början skedde reklamsändningarna, vilka då var i strid med närradiolagen, inte främst av vinningsintresse utan mer för att skapa en debatt om monopolen och möjligheten att etablera kommersiell ljudradio. Formerna pionjäerna verkade i var outvecklade och viss tid fick avsättas åt den legala konflikt som uppstod i förhållande till myndigheterna genom de ideliga lagöverträdelserna. Detta övergångsskede blev dock tämligen kort. Så snart realistiska förväntningar fanns om en snar etablering av en privat kommersiell radio utvecklades verksamheten vidare mot en mer strikt kommersialism.

Under 1992 och 1993, det år när reklam i närradion blev tillåten, påbörjade såväl fristående entreprenörer som aktörer med bindningar till etablerade

ägare i mediasektorn kommersiella sändningar i närradion. För de flesta var den primära drivkraften inte att söka vinning i närradioformen utan istället att med en snabb start skaffa erfarenhet och konkurrensfördelar inför lokalradiostarten. Förhållandena varierade dock och många av dem som utvecklade en kommersiell form av närradio skulle aldrig komma längre än till närradiosändningar.

De legala problemen knutna till den kommersiella närradioformen har hela tiden varit stora eftersom lagstiftningen givits för en ideellt driven åsiktsradio och utformats för att motverka en kommersialisering. Det grundläggande problemet är tillståndsmässigt. Önskan att bedriva kommersiell radio fanns hos privata intressenter som under en fri etablering hade drivit sin verksamhet som fysisk person eller i en bolagsbildning. På grund av tillståndsreglerna måste dock intresset kanaliseras genom en tillståndsberättigad sammanslutning. Närradion fylldes av bulvanförhållanden. Sändningarna bedrevs av andra än tillståndshavarna. Ofta fanns underliggande avtal mellan tillståndshavaren och något produktionsbolag. Den ena bulvanföreningen ersatte den andra varefter sändningstillstånden återkallades av närradiomyndigheten på grund av överträdelser av reklamförbudet (som avskaffades den 1 april 1993) eller obetalda sändningstidsavgifter.

Andra legala problem som är knutna till den kommersiella närradioformen är överträdelser av förbudet mot centralproducerat material och tvister om sändningstid. Utmärkande för kommersiellt inriktad närradio är vidare det stora behovet av sändningstid och viljan att dominera frekvensen, vilket ledde och leder till tvister om sändningstid.

Under en tid sändes uttalat kommersiell radio och traditionell föreningsradio samtidigt i närradions form, under olika ekonomiska förutsättningar och med skilda syften. På några platser blev den traditionella föreningsradion motarbetad av de kommersiella intressena. Detta förhållande förväntades vara endast tillfälligt till dess att lokalradiosändningarna kunde starta. Resultatet av auktionerna på lokalradiotillstånd bidrog emellertid till en annan utveckling eftersom ett mindre antal intressentgrupper kom att fullständigt dominera den nya radioformen. Många av de mindre kapitalstarka entreprenörerna som varit inriktade på att övergå till den nya formen blev kvar i närradion. De kunde konstatera att de erhållit en till synes kraftig konkurrensfördel. Deras närradiosändningar var i det närmaste gratis i jämförelse med vad som betalades för ett lokalradiotillstånd på orten. Försöken att bedriva kommersiell radio i närradioform fortsatte därför, vilket inte minst statistiken rörande sändningstid visar.

Radio- och TV-verket fick med anledning av detta i uppdrag att utreda närradions kommersialisering. Verket konstaterade utifrån förhållandena i november 1994 att ”av sändningsmöjligheterna i landet för närradio användes under hösten 1994 något mer än hälften för föreningsradio, ca 30 % för en kombinerad underhållnings-, lokal- och föreningsradio med huvudvikten på

sändningar av musik och drygt 15 % för huvudsakligen sändningar som inriktats på enskilt vinstintresse”. Hur andelen av den totala sändningstiden fördelar sig på olika grupper angavs inte i undersökningen men utifrån erfarenheten att den traditionella föreningsradion regelmässigt har kortare sändningar så borde de mera allmänna formerna av närradio dominera sett till total sändningstid.

Kommitténs uppfattning är dock att denna bild av kommersialisering av närradion, i bemärkelse radioverksamhet inriktad på vinstintresse, inte längre är giltig. Från verkets sida har uttryckts att de flesta av de tillståndshavare, med bakomliggande intressenter, som vid tiden för undersökningen förknippats med enskilt vinstintresse inte längre finns kvar inom närradion. Somliga av dem har gått i konkurs. Några har förvärvat lokalradiotillstånd eller på annat sätt funnit sysselsättning inom lokalradion. De försök att inlemma närradiostationer i lokalradionäten som funnits har avbrutits. Verket är av den mening att det är svårt, kanske omöjligt, att skapa ekonomisk bärkraft i kommersiella närradioprojekt. Minskningen av total sändningstid och den drastiskt minskade andelen sändningar med reklam är statistiska fakta som stöder tesen att tendensen till kommersialisering är bruten.

Närradio som ortsradiation

Om både den kommersiella närradion och den traditionella föreningsradion tappar mark måste någon annan form av närradio gå framåt eftersom den totala sändningstiden ändå ligger kring 400 000 timmar per år. Allt talar för att en blandform som innehåller en ”kombinerad underhållnings-, lokal- och föreningsradio med huvudvikten på sändningar av musik” har vunnit mark.

Programutbudet i denna form är mer allmängiltigt och lättsamt, men utesluter inte bidrag från föreningslivet, antingen som inslag i sändningarna eller förlagt till vissa tider, exempelvis kvällstid. Ofta finns också en uttalad målsättning om ortsanknytning i form av lokala nyheter och/eller samarbete med lokala myndigheter, skolor och företag. Vanligt är att skolornas medielinjer bereds sändningsutrymme och att även andra än de som ryms inom närradiolagens tillståndshavarkrets ges möjlighet att sända. Syftena med verksamheten är betydligt vidare än i den traditionella föreningsradion. Regelmässigt önskar man nå en större lyssnarkrets och utöva funktioner i lokalsamhället. Ibland framstår själva sysselsättningen att skapa radio i sig som huvudmålet.

Påfallande ofta bedrivs sändningarna med stöd av eller som ett led i arbetsmarknadsåtgärder, som t.ex. ALU-projekt, eller som ungdomsprojekt. Kommun och myndighetsorgan har därigenom ett större intresse i närradion än när denna är uttalat föreningsanknuten.

Det legala problemet i denna närradioform är huvudsakligen tillståndsmässigt. Även i denna form rör det sig uppenbart om ett bulvanskap.

Verksamheten som huvudsakligen inte är traditionell föreningsradio enligt lagstiftarens intentioner bedrivs formellt under någon sammanslutnings tillstånd eller under närradioföreningens sändningstid trots att sändningarna och de som aktivt bedriver dessa inte är knutna till den egentliga tillståndshavaren. Till skillnad från vad som gällt för den kommersiella närradion är detta ett lokalt accepterat bulvanskap som normalt inte bereder några problem annat än i förhållande till Radio- och TV-verket. Radio- och TV-verkets dilemma, som också är lagstiftarens, är att den verkliga situationen inte överensstämmer med den formella. De överväganden som detta förhållande föranlett utvecklas närmare under avsnitt 6.1.

Ibland förekommer också brott mot riksförbudet, t.ex. för att man önskar sända centralproducerade riksnyheter under någon minut varje hel- eller halvtimme.

Drivkraften i denna form av närradio är inte kommersiell i bemärkelsen primärt syftande till vinning. Typiskt är att man ser reklamen, i den mån sådan förekommer, som en finansieringsform bland flera och att målsättningen med verksamheten är mer ideellt präglad. De ekonomiska begränsningarna förutsätter också en hög grad av ideella insatser från de personer som är involverade.

Förutsättningarna för närradions förändring

Det går att förklara närradions förändring ur många olika perspektiv, i förhållande till föreningslivets förändring, till förändringar hos individ och samhälle, eller till media- och teknikutveckling. Oavsett vilket perspektiv man väljer är det väsentligt att göra klart de grundförutsättningar som möjliggjort förändringen:

– I närradion har alltid funnits gott om ledig sändningstid. Det utrymme som avsatts för närradiosändningar överstiger föreningslivets behov och efterfrågan på den form av radio som varit huvudmålet vid reformen. Om föreningslivet hade kunnat fylla det tillgängliga utrymmet hade aldrig alternativa närradioformer, som exempelvis den kommersiella, med behov av stora block med sändningstid kunnat utvecklas.

– Det finns en efterfrågan på sändningsutrymme från andra än den berättigade tillståndshavarkretsen. Utvecklingen inom närradion har tydligt visat att en vilja att sända finns inte bara hos de som önskar sända radio yrkesmässigt utan också hos andra grupper som står vid sidan om den tänkta tillståndshavarkretsen.

– Det är tämligen enkelt att utnyttja bulvaner. Antalet formellt berättigade sammanslutningar är mycket stort och få av dessa har intresse av att sända. Det är lätt att få och behålla tillstånd. Antalet möjliga bulvaner eller samarbetspartners är därför stort för den som önskar etablera sändningar.

Förhållandet mellan närradion och lokalradion

Med hänsyn till den faktiska möjligheten att bedriva kommersiell radio i närradions form har kommit att diskuteras närradions förhållande till lokalradion vad gäller konkurrens och samarbete.

Kommitténs uppfattning är att den formella möjligheten till konkurrens för närvarande är av mindre reell betydelse för lokalradion. Lokalradion lockar stora lyssnargrupper och därmed annonsörer med avsevärt större täckningsområden, bättre hörbarhet, genomarbetade koncept, dygnsomfattande sändningar m.m. Lokalradion verkar normalt också under andra ekonomiska förutsättningar. Det finns inga kända exempel på att närradiosändningar har konkurrerat ut lokalradion eller ens märkbart påverkat dess resultat. Av det totala värdet av radioreklam i landet tillfaller endast en marginell del de många närradiosändande sammanslutningarna. Avgörande för det ekonomiska utfallet av lokalradioverksamhet är lokalradiotillståndshavarnas konkurrens sinsemellan och gentemot riksradien.

Under lokalradions uppbyggnadsskede fanns en utveckling mot samarbete mellan lokalradionäten och närradiointressenter. Denna utveckling, som om den gäller programmaterial är oförenligt med närradiolagens s.k. riksförbud, synes väsentligen ha brutits.

3.3 Vilka är problemen?

I utredningsdirektiven har i stort överlämnats till kommittén att undersöka vilka problem som föreligger i närradion. I direktiven har som särskilda problem betonats närradions kommersialisering och det administrativa systemet med avgifter och sändningstider.

Föreningsradio av traditionell modell har förlorat mark under senare år. Försvagningen av föreningsradion tycks därtill fortsätta. Det har hävdats att detta är en följd av kommersialisering av närradion. Kommitténs uppfattning är emellertid att denna tillbakagång saknar ett direkt samband med den kommersialisering av närradion som tog fart under början av detta decennium och nådde en topp under år 1993. Grunden för denna uppfattning är bl.a. de tidigare redovisade förhållandena att det finns och hela tiden har funnits god tillgång på ledig sändningstid på de flesta orter (i hälften av landets kommuner har inte ens möjligheten till närradiosändningar tagits till vara). Vidare har, enligt Radio- och TV-verkets klara och i närradioleden kända praxis, alltid den förening som haft minst sändningstid givits företräde vid tidstviser, vilket inneburit en garanti för att alla som erhåller sändningstillstånd också erhåller sändningstid. En kommersiellt inriktad tillståndshavare med stora block av sändningstid har med andra ord alltid fått vika för den som vill sända traditionell föreningsradio i mindre skala. Till kommitténs uppfattning bidrar

också att utvecklingen mot en kommersiell närradio synes bruten sedan en tid. Om man med uttrycket kommersiell närradio avser närradio driven för personlig vinningslystnad är tillbakagången så kraftig att det kan sägas att närradioformen inte varit duglig för sådana syften.

Om det ändå skulle finnas ett indirekt samband mellan den kommersiella närradioformen och den traditionella föreningsradions tillbakagång vore det i vart fall oriktigt att i dag beskriva förhållandet som att den förra tränger tillbaks den senare.

En annan fråga är om själva reklammöjligheten är allmänt negativ för verksamheten. Det har dock inte kommit fram något som tyder på att reklammöjligheten skapar några beaktansvärda problem mellan reklam användare och reklamfria eller på något annat sätt missgynnar tillståndshavare som själva inte använder reklam. Av intresse i detta sammanhang är en undersökning som gjorts av två tjänstemän på Radio- och TV-verket. I undersökningen har 141 tillståndshavare som avlagt sig tillståndet under en viss period tillfrågats om orsakerna till avsägelserna. Av de 112 som svarat har 86 angivit antingen ekonomiska orsaker eller bristande intresse som anledning. Endast två tillståndshavare svarade att det berott på meningsskiljaktigheter.

Sammantaget är kommitténs bedömning att orsakerna till den traditionella föreningsradions tillbakagång inte står att finna i närradioregleringen och dess reklammöjlighet utan är hänförlig till andra faktorer.

Närradions reklammöjlighet måste även ses i relation till lokalradion. Ur ett principiellt perspektiv kan närradions mindre kostbara reklamrättighet sättas ifråga. I praktiken synes dock konkurrensen med lokalradion vara mycket begränsad och sakna betydelse för lokalradions ekonomi.

Vid sidan av den försvagade traditionella föreningsradion och den vikande kommersiella närradion lever närradion vidare i delvis förändrad form. Antalet sändningstimmar visar uppenbart på att det ändå finns ett behov av ortsbunden icke kommersiell radio. Detta behov har dock kommit till uttryck i en form av livskraftig närradio som illa överensstämmer med det formella regelverket.

Reformeringsbehov

Kommittén har mot den redovisade bakgrunden och direktiven funnit anledning att överväga ändringar i tillståndshavarkretsen och det administrativa systemet med beslut om tillstånd, sändningstider och avgifter.

I samband med övervägandena kring en förändrad tillståndsgivning aktualiseras en rad andra frågor som rör livskraften hos en lokal radio av den typ som närradion utgör. Dessa frågor rör sändningsområdenas utformning, antalet sändningsmöjligheter på varje ort, riksförbudet och finansieringen.

Frågor rörande annonsregler, sanktionssystem, sändningsteknik och beredskap i krig och kris har kommittén av olika anledningar inte funnit skäl att närmare behandla.

Rasism och yttrandefrihetsbrott i närradion

Närradion är menad som en åsiktsradio för en stor mängd sammanslutningar med sinsemellan olika uppfattningar. Det ligger således i sakens natur att innehållet i sändningarna kan uppfattas som kontroversiellt eller direkt stötande. Sveriges Närradioförbund har i likhet med andra branschorganisationer inom medieområdet antagit etiska regler för verksamheten.

Möjligheten för staten att ingripa med straff är begränsad till vissa handlingar som hotar viktiga allmänna eller enskilda intressen. I fråga om radiosändningar gäller att s.k. yttrandefrihetsbrott, bl.a. hets mot folkgrupp, förtal och förolämpning, enligt 5 kap. 1 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen kan medföra i brottsbalken föreskrivna straff. För hets mot folkgrupp är straffet enligt 16 kap. 8 § brottsbalken, böter eller fängelse upp till två år beroende på graden av brottet. En särskild processordning tillämpas för yttrandefrihetsbrott. Justitiekanslern fungerar som åklagare och ansvarsfrågan prövas av domstol under medverkan av jury.

För just närradion kan en ytterligare rättsverkan förekomma vid yttrandefrihetsbrott. Enligt 11 kap. 3 § andra stycket och 4 § radio- och TV-lagen kan nämligen domstol återkalla sändningstillståndet för en tid upp till ett år om domstolen funnit att ett program innefattat ett allvarligt yttrandefrihetsbrott. Om synnerliga skäl föreligger kan återkallelse ske för en tid om högst fem år. Möjligheten till en femårig återkallelse var en skärpning som antogs av riksdagen år 1994.

Inom närradion har sedan mitten av 1980-talet förekommit program som lett till fällande domar för yttrandefrihetsbrott. Det har rört sig om både ansvar för förtal och hets mot folkgrupp. Målen har om än mycket uppmärksammade varit tämligen få.

Med något undantag har problemen med yttrandefrihetsbrott i närradion och sändningar med rasistiska budskap varit knutna till sändningarna över Stockholms innerstad. Över Stockholms innerstad sänds samtidigt närradio-program på två olika frekvenser. Sändningarna har mycket liten räckvidd beroende på svaga radiosändare.

Radio- och TV-verket har en god bild av omfattningen av den verksamhet som kan generera program med betänkliga eller direkt brottsliga uttalanden av rasistisk karaktär. Antalet tillståndshavare som gjort sig kända för sådan programverksamhet har drastiskt minskat. Under senare tid har fem sådana tillståndshavare försvunnit. För närvarande finns fyra tillståndshavare kvar som kan räknas till denna kategori. Tre av dessa är små och sänder en eller två timmar vardera per vecka medan en är större och sänder upp till 18 timmar

per vecka. Det är oklart i vilken grad dessa tillståndshavares sändningar för närvarande tangerar det otillåtna. Varken Radio- och TV-verket eller Granskningsnämnden för radio och TV har fått några förfrågningar eller klagomål under senare tid. Hos Justitiekanslern finns två anmälningar från det senaste halvåret.

Det är allvarligt när yttrandefrihetsbrott och rasism förekommer i närradion men i förhållande till omfattningen av sändningarna, totalt kring 400 000 timmar årligen, måste det sägas vara ett problem av mycket begränsad omfattning.

Frågeställningar rörande straff och återkallelse av sändningstillstånd i anledning av yttrandefrihetsbrott har noggrant behandlats vid flera tillfällen under den senaste tioårsperioden. Kommittén anser att den nuvarande ordningen ger det allmänna tillräckliga instrument för att hantera problemet.

Överväganden och förslag

4 Allmänna överväganden

4.1 Utvecklingen och det allmännas ansvar

Tekniken medger fler programtjänster

På lång sikt kommer den tekniska utvecklingen att innebära stora förändringar för ljudradion och televisionen. Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning som sändningar kommer att äga rum i den form vi nu känner, såsom samtidigt sändningar av ett och samma program till en obestämd krets av individer.

I en förändrad medievärld, med inslag av interaktivitet och ökad användning av telekommunikation, kommer såväl formerna för konsumtion som sättet att förmedla ljud och bilder att ändras.

På lite kortare sikt medför den tekniska utvecklingen att kapaciteten för förmedling av ljudradio blir allt större. Genom bl.a. den digitala tekniken kan antalet programtjänster kraftigt ökas. Detta gäller såväl marksänd eterburen ljudradio som ljudradio via satellit, kabelnät och genom telenätet.

Den analoga tekniken kommer troligen stegvis att överges till förmån för den digitala. Denna utveckling kommer att medföra att det för rundradio avsatta frekvensutrymmet kan bära åtskilligt fler programtjänster. För närvarande är möjligheterna till ytterligare sändningsmöjligheter/kanaler i nu använd teknik, analoga kortvågssändningar, mycket begränsade.

Staten kommer att ha inflytande över ljudradion

För televisionen är eterburna marksändningar bara ett av flera jämbördiga alternativ för att nå mottagaren. Detta innebär att statens reella inflytande över televisionen minskar till viss del även i de marknäten eftersom alltför höga krav från staten (t.ex. ekonomiska eller innehållsreglerande) kan resultera i att den som är intresserad av att sända i marknät istället väljer andra förmedlings-sätt.

För ljudradio kommer sannolikt marksändningar vara det attraktivaste sättet att sända eftersom radiolyssnandet i mycket högre grad är mobilt. Eterburna marksändningar kan förväntas även i fortsättningen vara det viktigaste sättet att sända ljudradio. Statens möjlighet att påverka utvecklingen och

förverkliga mediepolitiska målsättningar är därför förhållandevis stor i ljudradion. Detta förutsätter dock att olika gruppers önskemål och behov väl balanseras vid fördelningen av sändningsutrymmet. Ett avsevärt eterutrymme bör avsättas för kommersiella ljudradiosändningar. Om så inte sker kommer kommersiell ljudradio att förmedlas till den enskilde på andra vägar, via satellit, kabel eller telenät. Över dessa former har staten litet inflytande.

Upplåtelser av radiofrekvenser skall främja yttrandefrihet genom mångfald

Staten har ansvar för fördelningen av radiofrekvenser och förvaltar det utrymme som nu finns och som på sikt kan komma att utnyttjas effektivare genom den digitala tekniken. Omfattningen av det statliga ansvaret skiljer sig på ett avgörande sätt från vad som råder för andra medieformer eftersom den resurs som används vid förmedling av marksänd ljudradio och television är begränsad. Förutsättningarna är därför inte jämförliga med vad som gäller vid etablering och distribution av media i andra former. Fördelning av sändningsutrymmet blir med nödvändighet också ett ställningstagande till vilka som skall kunna förverkliga sin rätt att fritt yttra sig i ljudradio och television.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) erinrar därför om att upplåtelse av radiofrekvenser skall ske på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet. Detta ansvar innebär inte bara att det allmänna måste värdera hur olika nyttjare kan förväntas använda en tilldelad rättighet och vilket värde detta har i ett större perspektiv. Det innebär också att det allmänna har ansvar för att syftet med upplåtelsen förverkligas, vilket innefattar både ett ansvar för att verksamheten kan bedrivas under gynnsamma förutsättningar och att verksamheten följs upp.

I yttrandefrihetsgrundlagens erinran om vidaste möjliga yttrandefrihet ligger naturligen ett kvantitativt mått – det gynnar typiskt yttrandefriheten om det finns många möjligheter att sända – men framför allt en kvalitativ önskan att upplåtelseerna sker så att en mångfald av åsikter erhålls. Sändningsmöjligheterna skall fördelas så att många olika intressen kan använda sig av mediet. Yttrandefrihetsgrundlagens snäva perspektiv är främst användarens. Det övergripande synsättet är dock att samhället och den enskilde gynnas av att radiofrekvenserna används på ett så varierat sätt som är möjligt. Det allmänna bör således främst söka mångfald. I begreppet ryms såväl en variation i åsikter, värderingar, information och programform som att olika grupper skall komma till tals och att det skall finnas bredd i utbudet både lokalt och nationellt.

I yttrandefrihetsgrundlagen och lokalradiolagen finns också en strävan efter långtgående etableringsfrihet inom ljudradio- och televisionsområdet, vilket i praktiken inte är möjligt för marksänd ljudradio och television. Etableringsfriheten måste beskrivas som sekundär i förhållande till de yttrandefrihetliga syftena med lagstiftningen. Det är med andra ord viktigare

att upplåtelseerna leder till mångfald och variation än att många sändningsmöjligheter upplåts.

Utrymmet för kommersiell radio är begränsat

Den del av mediereklammarknaden som den reklamfinansierade radion kan erövra kommer inte att öka i proportion till antalet tillkommande sändningsmöjligheter. Det ekonomiska utrymmet för expansion är med andra ord mindre än det tekniska. Förhållandet kan också uttryckas så att antalet program eller programtjänster i realiteten är begränsat av andra faktorer än tekniska. En obegränsad upplåtelse av sändningsutrymme för kommersiell radio ger därför inte automatiskt ett ökat programutbud. Vid en viss nivå av upplåtelse utgör YGL därför ett stöd för att annan rundradioanvändning som konkurrerar om sändningsutrymmet skall kunna ges företräde.

Vidare kan det bättre gagna allmänna intressen att låta en tillståndshavare använda ett större sändningsutrymme för utvecklande av tilläggstjänster, som den digitala tekniken möjliggör, eller att sätta av utrymmet till annat än rundradioanvändning, än att fördela ett stort antal sändningsmöjligheter som på grund av bristande ekonomiska förutsättningar riskerar att bli relästationer.

Ett särskilt dilemma med obegränsad upplåtelse för lokal kommersiell radio är att det finns en stark drivkraft hos de redan etablerade ägarna att i syfte att försvara sin ställning införliva de nya frekvenserna i sina nät. Utan en målinriktad tillståndsgivning och reglering finns därmed risken att tillkommande uttrycksmöjligheter förslösas.

De ägande- och programnätverk som utvecklats inom lokalradion har hittills inte tillfört ett mått av variation och mångfald som stått i proportion till det eterutrymme som upplåtits. Utvecklingen skulle kunna tolkas som att det ekonomiska utrymmet för ett spritt ägande och produktion av varierade program är litet redan i den nuvarande ordningen. Eftersom reglerna är mycket liberala och inte i sig ger några incitament till ett varierat programutbud kan dock utfallet alternativt ses som ett praktiskt exempel på att marknadskrafterna inte garanterar mångfald inom området.

Mål och medel

- Ett sammansatt utbud av kommersiell, public service- och ideell ljudradio, såväl lokalt som nationellt, bör eftersträvas.
- Vid upplåtelse av frekvenser skall de behov som finns för public service-radio, ideell radio och utveckling av ljudradiomediet t.ex. genom tilläggstjänster, balanseras mot behovet av ytterligare kommersiell radio.
- De sändningsmöjligheter som upplåts till kommersiell radio bör sett till antal, storlek och legala förutsättningar vara någorlunda anpassade till det

verkliga ekonomiska utrymmet. Det skall finnas ett stort mått av konkurrens. Konkurrensen får emellertid inte leda till att upplåtna frekvenser används på ett sätt som inte lämnar rimligt tillskott av yttrandefrihet och mångfald, sett i förhållande till avsatt sändningsutrymme.

- Regleringen skall erbjuda förutsättningar för den kommersiella radion att utöva programverksamhet som har ett värde för mångfalden.
- Tillståndsgivningen för den kommersiella radion skall huvudsakligen vara kriteriebaserad. En tillståndsgivning baserad på olika urvalskriterier ger den tillståndsgivande myndigheten möjlighet att verka för mångfald inom ljudradion. De kriterier som används skall gynna redaktionell självständighet, lokalt ägande, brett programutbud med utrymme för lokal produktion. Tillståndskriterierna skall motverka ägarkoncentration och likformigt programutbud.
- Reglerna skall vara sådana att resp. radioform renodlas och att de olika formerna kompletterar varandra. (De skall inte blandas såsom skett t.ex. genom att kommersiell radio bedrivs i närradioform eller att lokala kommersiella radiostationer blir länkar i nationella nät.)

4.2 De olika radioformerna i framtiden

Kommitténs uppdrag och behovet av en helhetssyn

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven begränsat till att föreslå förändringar av betydelse för lokal- och närradion.

Av flera skäl har kommittén att arbeta med långsiktiga perspektiv. Ett sådant skäl är att de gällande tillstånden för lokalradion löper ut först vid utgången av år 2000. Det är därför närmast oundvikligt att vid överväganden kring lokal- och närradions framtid formulera mer övergripande mål, som skett ovan, och resonera utifrån en vision av radiolandskapet i dess helhet. Visserligen kan detta sägas ligga utanför kommitténs direkta uppdrag, men för att rätt förstå de förslag till förändringar som lämnas bör lokal- och närradions del i en större helhet beskrivas.

Svårigheterna att göra hållbara förutsägelser och planer rörande framtiden är uppenbara. Särskilt svårt är att bedöma det förestående skiftet från analog till digital teknik vad gäller tidpunkt, verkningar, statens roll m.m. Detsamma gäller public service-verksamheten bortom sekelskiftet. Utvecklingen vad gäller kontroll över informationsflöden och ägarkoncentration inom media och IT är också svårbedömda faktorer av stor betydelse.

Dessa svårigheter understryker dock snarast behovet av ett vidare synsätt som också kan tjäna som ett diskussionsunderlag inför den rad av mediepolitiska beslut som på grund av den snabba tekniska utvecklingen kommer att krävas inom förhållandevis kort tid.

Den bild av det framtida radiolandskapet utöver lokal- och närradion som här ges utgörs således mer av utgångspunkter än direkta förslag.

Nationellt

På nationell nivå kommer en utvecklad public service-radio att behållas och tilldelas ett stort sändningsutrymme, för såväl analoga som digitala sändningar. Public service-företagen kommer sannolikt att ges tillräckligt sändningsutrymme för att en teknisk och formmässig utveckling av ljudradion skall kunna prövas.

Den kommersiella radion kommer att finnas kvar inom lokalradions form. Det bör därutöver kunna diskuteras att upplåta 2–3 nationella tillstånd i analog eller digital teknik för kommersiell radio när nuvarande tillstånd löper ut, dvs. efter år 2000. Redan i dag finns hypotetiskt sett, beroende på vilka prioriteringar som görs, utrymme för detta i avsatt digitalt frekvensutrymme och det finns gott om tid för Post- och Telestyrelsen att före tillståndsperiodens slut planera för ytterligare sådan användning.

Ett skäl för att diskutera nationell kommersiell radio är att det är naturligt att upplåta visst utrymme för kommersiell radio såväl nationellt som lokalt för att erhålla ett brett ljudradioutbud på alla nivåer. Vidare bör de nuvarande lokalradioägarnas uppenbara intresse av rikstäckning kanaliseras i en lämplig form. I flera länder lämnas nationella digitala tillstånd till kommersiella intressenter som ett sätt att ge dragkraft åt ett teknikskifte. Detta gäller både ljudradio och television.

Nationella tillstånd behöver inte vara förbunda med public service-kraven men regeringen kan enligt radio- och TV-lagen välja att uppställa sådana villkor.

Avgifter i nivå som svarar mot den exklusiva rättigheten och förtjänstmöjligheterna skulle fastställas. Härigenom skulle medel kunna erhållas som exempelvis kunde fördelas till andra radioformer, t.ex. lokala stationer med angelägen verksamhet, om ett sådant intresse skulle finnas.

Det är osäkert om det finns ideella organisationer som har intresse av en nationell radioform. Om sådana intressen finns skulle dessa kunna sammanföras och få dela på en sändningsmöjlighet, på samma sätt som nu sker i närradion.

Lokalt /Regionalt

En lokal public service-radio kommer att finnas kvar i linje med vad som sagts om bredd i radioutbudet på alla nivåer. Beslut om fortsatt sådan radio i nuvarande form inom Sveriges Radio AB fram till år 2002 har fattats i public service-beredningen (prop. 1995/96:161).

Den lokala kommersiella radion skall vara självständig med en betydande andel eget programmaterial och ägarkoncentration skall motverkas redan vid tillståndsgivningen. Lokalt inriktad programverksamhet skall normalt kunna ge försteg men tillståndsgivningen skall vara flexibel för att ge mesta möjliga mångfald i det lokala medieutbudet. Sändningsområdena bör generellt vara större med flera tillståndshavare i varje område.

Närradion skall behållas som en lokal ideell radio men möjligheten att sända skall spridas till fler i syfte att öka yttrandefriheten och förbättra ekonomin. Administrationen skall förenklas och avgifterna skall avskaffas. I undantagsfall bör närradion kunna ges större frekvensutrymme och större sändningsområden.

5 Lokalradion

5.1 Tillståndsgivning – förfarande och urval

Gällande lag

Radio- och TV-verket lämnar tillstånd för lokalradiosändningar.

Radio- och TV-verket förbereder tillståndsgivningen genom att tillsammans med Post- och Telestyrelsen bestämma sändningsområden och de tekniska villkor som skall vara förknippade med tillstånden. Sändningsområdena tas fram på grundval av verkets uppfattningar om behov och önskemål. Intresseanmälningar bildar normalt bakgrund till beslut om att etablera lokalradio på viss ort.

När sändningsområdet bestämts och Post- och Telestyrelsen avslutat den tekniska s.k. frekvenskoordineringen, vilken innefattar en rutin för kontakter med angränsande länder rörande frekvensanvändning, kungörs tillståndet som ledigt för ansökan. I kungörelsen anges sändningsområdets omfattning och sista dag för ansökan.

Ansökan skall förutom rent formella uppgifter om den sökande också innehålla vissa uppgifter om bakomliggande ägarintressen för det fall att sökanden är en juridisk person. Denna deklaration av ägarintressena – ansökan skall avgas ”på heder och samvete” – rör sådana uppgifter om aktie- eller andelsinnehav eller avtal som behövs för prövningen av sökandens behörighet enligt 5–7 §§ lokalradiolagen. Radio- och TV-verket skall med ansökan som grund kunna avgöra exempelvis om intressenten är obehörig på grund av att denne redan äger eller med ensamt bestämmande inflytande kontrollerar ett tillstånd eller tillhör den krets som inte kan erhålla tillstånd. Verket använder en ansökningsblankett där relevant bakgrundsinformation efterfrågas och begär in kompletteringar om så skulle finnas erforderligt. Skulle någon intressent bedömas som obehörig, vilket hänt endast i något enstaka fall, fattar verket ett avvisningsbeslut.

Om flera sökande anmäler intresse för ett och samma tillstånd fortsätter förfarandet med att dessa ges möjlighet att samordna sitt intresse. Om så ej sker kallas de sökande till en offentlig auktion där den som förklarar sig beredd att erlägga den högsta årliga avgiften erhåller tillståndet. Hittills har det varit flera sökande till varje utlyst tillstånd och auktion har alltid hållits eftersom de sökande inte i något fall har kunnat samordna sitt intresse i en gemensam ansökan.

För det fall att det bara skulle finnas en sökande skall denne betala en minimiavgift för tillståndet. Minimavgiften är 20 000 kronor per år som, liksom alla avgifter, skall indexuppräknas varje år.

Auktionen äger rum genom budgivning på vanligt sätt. Efter avslutad budgivning skall den som lämnat det högsta budet genast betala 10 % av beloppet, dock lägst ett belopp motsvarande minimiavgiften. Om detta inte sker fortsätter budgivningen.

Tillståndet meddelas muntligen efter budgivning och efter det att förskottsavgiften erlagts. I ett skriftligt beslut om tillstånd anger verket den årliga avgiften och de förfallodagar vid vilka denna kvartalsvis skall avbetalas. I det skriftliga tillståndsbeslutet som verket utfärdar anges vidare att tillståndet gäller från den dag då Post- och Telestyrelsen ger tillståndshavaren erforderligt tillstånd för innehav och användning av radiosändare samt ges en specifikation av sändningsområdet och de tekniska förutsättningar som är förbundna med tillståndet. Det skriftliga beslutet delges tillståndshavarna som genom undertecknande godkänner villkoren för detta.

Motiv

I lagens förarbeten (prop. 1992/93:70 s. 23–24) avvisades tanken på ett urvalssystem där sökandens avsikter med programverksamheten skulle tillmätas betydelse. Det sågs som sannolikt att de olika stationerna skulle komma att sträva efter att hålla olika programprofil som ett sätt att attrahera olika delar av publiken. En urvalsmetod som innebar att den sökande måste förbinda sig att hålla en viss programprofil skulle kunna hindra stationernas anpassning till publikens önskemål och få till följd att stationer med höga programambitioner tvingades bort från marknaden. Till detta kom att ett urval ifrån sökandens planer och ambitioner skulle medföra ett oacceptabelt inslag av godtycke i tillståndsgivningen och att det skulle behöva upprättas en kontrollapparat med sanktioner mot den som inte uppfyllde sina löften. Betalningsviljan fick därför bli urvalskriterium.

Tillämpning

Rent administrativt synes modellen för tillståndsgivning fungerat väl. Verket har sällan bedömt någon sökande som obehörig och tillståndsgivningen har bara i något enstaka fall hejdats av rättsliga processer. I ett fall bedömdes ett aktiebolag som behörigt trots att en kommun ägde aktier eftersom innehavet inte var så stort att kommunen kunde anses ensam ha bestämmande inflytande. Beslutet överklagades av en annan sökande. Kammarrätten delade tillståndsmyndighetens bedömning. Tillståndsgivningen fördröjdes dock.

Det har varit få överklaganden av besluten om tillstånd och auktionerna har efter anlåtande av konsulter regelmässigt flutit väl. Inga egentliga legala problem kan sägas ha uppstått kring själva modellen för tillståndsgivning. Till detta har naturligen bidragit att reglerna varit tämligen liberala och att Radio- och TV-verket hittills har givit mycket få avvisnings- eller avslagsbeslut. Det har med andra ord inte funnits anledning att överklaga.

Vidare har finansiellt starka centrala ägares medverkan inneburit att de regler om frånträde av tillstånd m.m. som utgör ventiler i systemet sällan behövt användas. Av stor betydelse har också varit möjligheten att överlåta tillstånden. Eftersom viljan att betala de höga avgifterna än så länge kvarstår har tillskottet av riskvilligt kapital medfört att systemet med frånträde av tillstånd och nya auktioner av frånträdade tillstånd inte satts på prov.

Särskilda tillämpningsproblem uppstod emellertid inför den s.k. stopplagens ikraftträdande. I samband med den sista auktionen förhindrades på formella vägar att nya konkurrerande tillstånd tillkom på ett par orter. I det ena fallet hindrades konkurrerande tillståndshavare genom att ett bolag bjöd högst och sedan frånträdde tillståndet (som inte kunde auktioneras ut igen på grund av stopplagen). I det andra fallet framtvängades ett avvisningsbeslut genom ingivandet av en uppenbart obehörig ansökan och låstes sedan tillståndsgivningen genom ett överklagande. Situationen var speciell men exemplen belyser ändå att svagheter kan finnas i systemet.

Problemen

Branschföreträdare har hävdad bl.a. att lokalradion har existerat under så kort tid att verksamheten ännu inte funnit någon fastare form och inriktning samt att de lokala och stationsegna inslagen i programutbudet successivt kommer att öka. De förhoppningar beträffande programutbudet som var knutna till urvalssystemet skulle med en sådan utveckling hypotetiskt kunna erhållas på längre sikt. Förhoppningarna torde dock ha byggt på en idealsituation med ett spritt ägande och någorlunda självständiga stationer, inte en situation med ett fåtal rikstäckande nätverk redan från start.

Kommittén har att utgå från de rådande förhållandena. Lokalradion har funnits i tre år och det måste, mot bakgrund av kartläggningen, konstateras att den valda urvalsmetoden ännu inte bidragit till framväxten av en lokalradio med lokal anknytning eller varierad programprofil.

Urvalsmetoden har enligt kommitténs uppfattning kommit att gynna redan väl etablerade medieägare som genom finansiell styrka kunnat erhålla tillstånden genom att erlægga avgifter som inte stått i proportion till intäktsmöjligheterna. Den finansiella styrkan har möjliggjort att uthärda förluster på kort sikt mot en förväntad vinst på längre sikt. Valet av avgiftsvilja som enda urvalskriterium har bidragit till, eller i vart fall inte förhindrat, koncentrationstendenser i mediebranschen.

Det indirekta gynmandet av etablerade medieägare, uppenbart med ambitioner till långt driven central programproduktion, kan ha undertryckt en mer självständig och lokalt inriktad radio eftersom de med ambitioner att göra sådan inte haft en budget som tålt den höga nivån för de årliga avgifterna. Urvalsmodellen kan i praktiken ha betytt att sådana intressenter blivit utan tillstånd eller att de som ändå skaffat sig ett tillstånd har fått ompröva sin inriktning.

Andra länder

En undersökning av förhållandena i andra länder visar att den typ av tillståndsförfarande som avvisats som olämplig i Sverige används i de flesta andra länder. Vid tillståndsgivningen beaktas den planerade programverksamhetens inriktning som ett urvalskriterium och i vissa länder avkrävs tillståndshavaren utfästelser om programutbudets innehåll.

Danmark, Norge och Finland har alla modeller som bygger på ett visst mått av skönsmässig bedömning. Det bör dock betonas att ideell och kommersiell lokal radio i dessa länder ryms i samma form.

I Danmark och Norge finns urvalskriterierna fastslagna i lag. Gemensamt är att de tillståndsgivande myndigheterna vid bedömning av sökandena skall beakta ekonomiska förhållanden och det planerade programutbudet, det sistnämnda i avsikt att befrämja mångfald och det lokala samhällets behov. Andra faktorer av betydelse är organisatoriska och ägarmässiga förhållanden. Förfarandet kan exemplifieras av det danska systemet. Den tillståndsgivande nämnden skall vid sin behandling av ansökningar tillse att programverksamheten har anknytning till det lokala området och försöka tillse att det lokala området får ett samlat programutbud av allsidig karaktär. Nämnden kan därför, i samband med att ett tillstånd kungörs för ansökan, ange vilka programtyper som den vid sin prioritering kommer att lägga särskild vikt vid. Tillståndsansökningarna skall innehålla en beskrivning av de programkategorier verksamheten skall omfatta och deras tidsmässiga fördelning samt en redogörelse för verksamhetens lokala anknytning och om verksamheten riktar sig till bestämda målgrupper. Den tillståndsgivande nämnden kan uppställa villkor för att försäkra sig om att verksamheten utövas i enlighet med ansökan och från en lokal studio.

I Finland är inte kriterierna för tillståndsgivningen fastlagda i lag. Det finns inte någon detaljerad lagstiftning på området. Trafikministeriet utfärdar tillstånd. I tillståndet ges villkor för verksamheten, bestämda av regeringen, villkor som kan vara mer eller mindre lika för olika tillståndshavare. Urvalssystemet bygger på fri prövning.

I England har tillståndsmyndigheten att tillse att tillståndsgivningen både resulterar i ett brett utbud och konkurrens på mediemarknaden. En rad urvalskriterier är laggivna för den lokala radion. Bl.a. skall den planerade

programverksamheten beaktas. Avgörande vikt kan tillmätas i vilken omfattning sändningarna erbjuder program som svarar mot de lokala intressena och huruvida den sökandes planerade programutbud tillför det lokala programutbudet något nytt samt, i så fall, i vilken omfattning. Den sökande måste specificera vilka sändningar som denne avser att erbjuda vilket sedan kan läggas till en grund för utfästelse som ingår som en del i tillståndsgivningen.

I Frankrike utgår urvalsmodellen från en indelning av radiostationerna i olika kategorier. Tillståndsmyndigheten skall skapa en balans mellan de olika kategorierna i varje region. Själva urvalet sker utifrån föreskrifter om åsiktspluralism, mångfald och motverkande av ägarkoncentration. Det planerade programinnehållet beaktas således liksom ekonomiska och ägarmässiga förhållanden. Ett avtal träffas med den som erhåller sändningstillståndet.

Även i andra europeiska länder finns likartade urvalssystem där programverksamheten tillmäts vikt. Däremot tycks inte något annat europeiskt land, efter vad som är känt för kommittén, ha ett urvalssystem som är baserat enbart på avgiftsvilja.

I många länder, bl.a. i de refererade nordiska länderna, utgår inga egentliga avgifter för rätten att sända. I de modeller som bygger på renodlat skönsmässiga urval tycks detta vara huvudregeln. I modeller som kombinerar krav på programverksamhet med ett anbudsförfarande förekommer att avgiftsvilja beaktas och att avgifter utgår.

Tillståndsgivning för digitala ljudradiosändningar i Sverige

I propositionen (1994/95:170) om digitala ljudradiosändningar har förutsättningarna för den kommande tillståndsgivningen formulerats på annat sätt än för lokalradion, mer i linje med vad som tillämpas i andra länder för lokalradiosändningar. Bl.a. kan programriktning komma att få betydelse som urvalskriterium. I propositionen anges bl.a. följande:

Innehållet i de digitala sändningarna skall avspegla den bredd som finns i det svenska radiolandskapet. Sändningarna bör uppfylla rimliga krav på balans när det gäller innehåll och medverkande företag. Om sökandena blir fler än antalet tillstånd kommer regeringen att eftersträva att det finns program av olika karaktär. Regeringen meddelar tillstånd och reglerar de närmare villkoren i avtal med resp. företag. De privata programföretag som så önskar kan göra en programförklaring, som i så fall lämpligen tas in i avtalet. Avtalen med de privata programföretagen bör medge uppsägning efter ett skiljeförfarande vid brott mot radiolagen eller avtalen. Med den nya radio- och TV-lagen som träder ikraft den 1 december 1996 ersätts avtal med tillstånd och därtill knutna villkor.

Radio- och TV-verket har i ansökningsskedet, till grund för förslag om fördelning av tillstånd, infordrat uppgifter bl.a. om programriktning och finansieringsform. Verket som till regeringen lämnat förslag hur tillstånden

skall fördelas har använt fyra bedömnings- och urvalsgrunder när sökande varit fler än de tillgängliga tillstånden. En första utgångspunkt, som efter den 1 december 1996 gäller enligt radio- och TV-lagen, är att sökandena skall tilldelas enbart ett tillstånd. Därefter har verksamhetens utformning, finansiering och programinriktning samt viljan att utveckla nya tjänster som den digitala tekniken möjliggör beaktats.

5.2 Tillstånd – behörighet och ägande

Gällande lag

I 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) behandlas reglerna om sändning av radioprogram till allmänheten och förutsättning för lagreglering inom området. Av särskilt intresse är principerna i 3 kap. 1–3 §§.

I YGL stadgas att det för svensk fysisk och juridisk person råder etableringsfrihet för sändningar som sker genom tråd. Vad gäller trådlösa sändningar får dock rätten att sända radioprogram regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenser tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. De begränsningar av sändningsrätten som föreskrivs för trådlösa sändningar får inte gå utöver vad som kan tillåtas enligt 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen. I nämnda lagrum i regeringsformen behandlas under vilka förutsättningar grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas. Dessa nämnda grundlagsbestämmelser och de övriga bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen som kan aktualiseras utgör en ram för all radio- och TV-lagstiftning.

Tillstånd kan enligt lokalradiolagen lämnas till fysisk eller juridisk person. Tillståndet omfattar endast ett sändningsområde. Tillståndsgivningen begränsas av vissa principer (angivna i 5–7 §§ lokalradiolagen):

- Ingen kan, vare sig direkt eller genom företag i vilken han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har bestämmande inflytande, få mer än ett tillstånd. (5 §)
- Staten, landsting, kommun eller programföretag som av regeringen beviljats tillstånd till rikstäckande sändningar av trådlös television eller ljudradio kan inte få tillstånd, vare sig direkt eller genom företag i vilket ett sådant organ på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensamt har ett bestämmande inflytande, att sända lokalradio. (6 §)
- Tillstånd får inte ges till någon som ger ut en dagstidning eller någon som på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande över ett företag som ger ut en dagstidning. Tillstånd får inte heller ges till företag i vilket någon som nu nämnts ensam har ett bestämmande inflytande (7 §).

Om någon direkt eller via företag som denne ensam har bestämmande inflytande över kommit i besittning av fler än ett tillstånd skall Radio- och TV-verket, enligt 28 § andra stycket lokalradiolagen, återkalla ett eller flera tillstånd. En andra förutsättning är dock att åtgärden inte framstår som en alltför ingripande åtgärd. Återkallelse kan också ske om någon i den grupp som enligt 6 § inte kan erhålla tillstånd ändå, direkt eller indirekt genom företag som denne har ensamt bestämmande inflytande över, kommit att kontrollera ett tillstånd. Möjligheten att återkalla finns dock inte om en behörighetsbrist på grund av dagstidningsföretags ägande eller inflytande uppstått efter det att tillstånd (eller medgivande till överlåtelse av tillståndet) lämnats.

I samband med Lagrådets prövning av lagrådsremissen sattes särskilt i fråga hur inskränkningarna av ägandet förhöll sig till de nämnda grundlagsbestämmelserna och, vad gäller dagstidningar, till tryckfrihetsförordningen. Lagrådet fann dock att begränsningarna, som ansågs ligga väl i linje med grundlagsbestämmelsen om vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, var förenliga med yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen (prop. 1992/93:70 s. 18–19).

Motiv

I lagmotiven angavs att reglerna utformats i en strävan att väsentligt öka antalet självständiga röster, underlätta för tillkomsten av självständiga, lokalt förankrade radioföretag och motverka en utveckling i riktning mot ett fåtal centralt kontrollerade kedjeföretag. Eftersom lokalradion inte var menad att fungera som ett språkrör för myndigheterna utslöts staten, kommuner och landsting som tillståndshavare. Av hänsyn till mångfalden tilläts inte att företag som sedan tidigare hade tillstånd för rikssändningar också förvärvade lokalradiotillstånd. De omdiskuterade begränsningarna av dagstidningarnas ägande motiverades med hänvisning till att den nya möjligheten att sända lokalradio bör utnyttjas på ett sådant sätt att mångfalden tas till vara. Om dagstidningsföretagen skulle kunna erhålla tillstånd skulle dessa företag kunna öka sitt inflytande över nyhetsförmedling och opinionsbildning i stället för att antalet självständiga röster skulle kunna bli flera. Dagstidningsföretagen utslöts sålunda som innehavare av tillstånd.

Beträffande den indirekta kontrollen över tillstånd via ägande eller delägande av bolag diskuterades olika utformning av reglerna. Tanken att ange det tillåtna ägandet som en viss procentuell andel avvisades eftersom bestämmande inflytande kan vinnas även med en förhållandevis liten andel, allt beroende på hur ägarkretsen formas. Istället valdes en reglering som inte tillät de obehöriga kategorierna att själva eller genom närstående juridisk person ensamma ha ett bestämmande inflytande över en tillståndshavare och överläts till Radio- och TV-verket att göra en friare bedömning av o tillåtet ägande.

Tillämpning

Såväl den tidigare tillståndsgivande myndigheten Styrelsen för lokalradiotillstånd som Radio- och TV-verket har haft anledning att pröva innebörden av behörighetsreglerna. Innebörden av uttrycket ”ensam...bestämmande inflytande” har aktualiserats i ett flertal fall.

Styrelsen för lokalradiotillstånd tog vid ett sammanträde den 3 augusti 1993 (protokoll 4/93) ställning till ett andelsinnehav av 50 % eller mindre. Styrelsen drog följande slutsatser utifrån bolagsrättslig doktrin:

”Slutsatsen som kan dras av Rodhes resonemang är att i ett läge där två bolag äger 50 procent av aktierna var, inget av dem ensamt äger ett bestämmande inflytande i den meningen att endera av dem skall betraktas som moderbolag i förhållande till det tredje bolaget. Styrelsen för lokalradiotillstånd har i behörighetsprövningen att göra en samlad bedömning av varje sökande, varvid hänsyn skall tas till aktie- eller andelsinnehav i sökandebolaget samt om en aktieägare genom avtal skaffat sig inflytande över en majoritet av rösterna på bolagstämman.

Styrelsen för lokalradiotillstånd kan inte finna att aktieinnehav av den storleken (*Kommitténs anmärkning: 50 % eller mindre*) innebär att innehavaren enbart på denna grund skall anses ensam ha ett bestämmande inflytande över bolaget.

Vad gäller kommanditbolag är huvudregeln att komplementären ensam har ett obegränsat ansvar för bolagets skulder. Typiskt sett måste därför komplementären anses ha det bestämmande inflytandet över bolaget. Denna huvudregel kan emellertid sättas ur spel genom avtal mellan bolagsmännen. Så kan t.ex. avtal slutas om att en styrelse skall ansvara för bolagets förvaltning. Är så fallet, skall det avgörande vara hur styrelsen är sammansatt. I de fall som nu avses har avtal slutits om att bolagens förvaltning skall handhas av en styrelse som har att fatta majoritetsbeslut.”

Radio- och TV-verket har i sin praxis inte tolkat innebörden av ”ensam...bestämmande inflytande” på annat sätt än Styrelsen för lokalradiotillstånd gjorde.

Verket har i sina utredningar konstaterat att ett omfattande nätverkssamarbete förekommer mellan flertalet innehavare av lokalradiotillstånd och att det förekommer fall där någon väl kan påstås ha ett inflytande, kanske till och med bestämmande inflytande, över flera tillståndshavare. Verket har dock inte funnit att det i något fall förekommit att någon, tillståndshavare eller annan, genom direkt eller indirekt ägande *ensam* har ett *bestämmande inflytande* över mer än en tillståndshavare. Grund för återkallelse av sändningstillstånd hänförlig till enbart ägandeförhållanden har därför inte förelegat. I de beslut som överklagats har kammarrätten delat myndighetens bedömning.

Endast i ett fall har Radio- och TV-verket funnit förhållanden som stod i strid med lokalradiolagen. Detta gällde nätverket NRJ. Verket hade att bedöma ett förslag till franchiseavtal mellan RBS Broadcasting AB och resp. tillståndshavare inom NRJ-nätet. Verket fann att kombinationen av avtals-

innehåll och avsevärt deläggande fick anses innebära att franchisegivaren ensam hade ett bestämmande inflytande över tillståndshavaren, tillika franchise-tagaren. Grund för återkallelse av sändningstillstånd förelåg därför.

För att återkallelse skall ske krävs emellertid att denna åtgärd inte framstår som alltför ingripande. Mot bakgrund av att RBS Broadcasting AB självt hade ingivit förslaget för verkets bedömning samt att slutliga avtal ännu inte träffats fann verket att återkallelser framstod som en alltför ingripande åtgärd. Vissa ändringar i ägarförhållanden m.m. har därefter skett. Ärendet är ännu inte avslutat.

Det kan således konstateras att Radio- och TV-verket hittills inte funnit något fall där någon genom enbart *ägande* har ansetts ha ett ensamt bestämmande inflytande över mer än en tillståndshavare.

Problemen

Kommitténs kartläggning av ägarförhållanden i lokalradion har visat en stark ägarkoncentration. I åtminstone två av nätverken måste sägas att en ägare i realiteten kontrollerar alla tillstånd genom en kombination av ägande, avtal, produktion av program och annonsförmedling. I ytterligare två av de tre resterande näten figurerar starka centrala ägare. Majoriteten av lokalradiotillstånden, kanske ända upp till två tredjedelar, kontrolleras i realiteten av några få ägare genom olika kombinationer av helägande, delägande och avtal. Som tidigare beskrivits (avsnitt 2.2) tycks också utvecklingen mot ett alltmer koncentrerat ägande fortsätta.

Radio- och TV-verket tycks vid de prövningar som förekommit haft en god kännedom om ägarförhållanden m.m. i de granskade tillståndshavarsbolagen, dels genom de uppgifter som ingår i det register som verket för, dels genom lämnade upplysningar om avtal m.m. Att verket inte funnit att lagen överträtts i mer än ett fall torde alltså inte kunna skyllas svårigheter att utreda de rätta förhållandena. Istället synes det vara så att lagens ägarregler i praktiken medger ett mycket koncentrerat ägande. Lagens regler är så liberala i detta hänseende att en stark intressent knappast ens behöver använda olika avtalskonstruktioner för att säkra ett bestämmande inflytande. Eftersom det bestämmande inflytandet enligt lagen skall vara *ensamt*, är det med den tillämpning som redovisats, tillräckligt med att ägandet delas på några olika bolag vari den centrala ägaren kan ha olika grad av inflytande. Först om ett starkt ägande kombineras med avtal som överlämnar kontrollen över programinnehåll m.m. till den centrala ägaren eller till denne närstående bolag träffas ägarkoncentrationen av lagens regler. Reglerna har således i praktiken varit verkningsslösa vad gäller att förhindra att en ägare kontrollerar flera lokalradiotillstånd.

Den starka koncentrationen av ägandet strider mot intentionerna att stationerna skulle vara självständiga, lokalt förankrade och tillföra det lokala samhället nya uttrycksmöjligheter.

Ägarbilden har enligt kommitténs uppfattning också medverkat till det centraliserade programutbud som dominerar hos huvuddelen av tillståndshavarna. De som kommit att kontrollera flera tillstånd har av naturliga skäl bedrivit verksamheten efter en storskalig modell med mycket gemensamt programmaterial.

Andra länder

I Norge gäller sedan en tid ny lagstiftning. Tillståndsgivning enligt de nya reglerna pågår eftersom samtliga tillstånd löper ut inom kort. De regler som tidigare har påbjudit att ägaren skall ha lokal anknytning har avskaffats liksom att tidningar, privatpersoner, näringsidkare m.fl. inte kunnat få tillstånd. Vissa begränsningar har behållits. Kabelföretag eller dagstidningar som är ensamma inom sändningsområdet kan inte få eget tillstånd eller äga mer än 49 % av aktierna i en tillståndshavare. Samma sak gäller för kommuner och offentliga organ. De regler om korsägande som tidigare funnits har ersatts med en speciell regel som innebär att ingen enskild ägaraktör skall kunna disponera mer än en tredjedel av den totala nationella lokalradiomarknaden, mätt i antal potentiella lyssnare. Beträffande det sistnämnda råder dock fortfarande viss osäkerhet.

I Danmark kan tillstånd ges till företag eller förening som endast ägnar sig åt radioverksamhet. En majoritet av styrelsemedlemmarna skall vara bosatta inom sändningsområdet. Andra företag får inte ha bestämmande inflytande i en tillståndshavare. Undantag är möjligt för tidningar om lokalradion utgör ett forum för en bred lokal debatt. Samma person kan inte vara styrelseledamot i mer än en lokalradiostation. Inte heller kan en person vara programansvarig eller ha annat avgörande inflytande på verksamheten i mer än en lokalradiostation. Det danska systemet utgår helt från att nätverk inte skall förekomma. Det finns dock inget förbud mot att lokalradioföretag äger andelar i andra lokalradioföretag. Även det danska systemet är under översyn och kan komma att ändras.

I Finland finns inga egentliga lagregler kring ägande i flera stationer. Tillstånd har också lämnats till nät som äger flera stationer. I den fria prövning som tillämpas kan ägarkopplingar beaktas. I koncessionsvillkoren anges regelmässigt att tillstånden inte får överlåtas. Ägarförhållandena får inte väsentligen förändras. Som en väsentlig förändring – vilket kan innebära återkallelse av koncessionen – beaktas övergång av bestämmanderätten.

Sammantaget kan om dessa länder sägas att Norge haft problem med nätverksägande och ägarkoncentration. Ägarkoncentrationen är dock inte så om-

fattande som den är i Sverige. I Danmark och Finland tycks problemen varit små.

I England finns invecklade regler som begränsar ägarnätverk och korsägande. En huvudregel är att det inte finns några begränsningar när det gäller ägande upp till 20 % av en lokalradiotillståndshavare. För bl.a. lokala myndigheter och politiska organ finns särskilda begränsningar. Särskilda regler gäller också för korsägande mellan olika medieformer.

I Frankrike finns en rad regler med syfte att förhindra ägarkoncentration inom mediasfären som riktar sig mot olika former av korsägande mellan radio, TV och dagspress.

Även i andra europeiska länder återfinns olika former av begränsningar för ägandet av lokalradiostationer. Det förekommer att reglerna inte anges som fasta procenttal eller andelar. Istället överlämnas åt det tillståndsgivande organet att göra en bedömning av lämpligheten.

Inom EG-kommissionen har utförts ett arbete inriktat mot att ge direktiv rörande ägarbegränsningar för ljudradio och TV. I dagsläget är det svårt att bedöma slutresultatet av detta arbete.

5.3 Programinnehåll

Gällande lag

En av ideérna bakom etableringen av lokalradion var att man skulle sträva efter en situation präglad av långtgående etableringsfrihet och yttrandefrihet, liknande vad som råder för tryckta skrifter. Tillståndshavaren skulle vara fri att själv bestämma programinnehållet. Reglerna rörande programinnehåll blev därför tämligen begränsade.

Under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn skall, enligt 22 § lokalradiolagen, tillståndshavaren sända program som framställts särskilt för den egna verksamheten. De sändningar som en viss tillståndshavare svarar för skall ha en beteckning som skiljer dem från andra tillståndshavares sändningar. Beteckningen skall anges minst en gång varje sändningstimme. Slutligen gäller även, enligt 23 §, att tillståndshavaren i nödsituationer skall vara skyldig att på begäran av myndighet utan särskild ersättning sända meddelanden som är av vikt för allmänheten.

Motiven

Reglerna syftar enligt motiven till att slå vakt om programverksamhetens självständighet och lokala karaktär. Det ansågs mindre lämpligt att ställa upp krav på att vissa ämnesområden skall behandlas eller att programinnehållet på något annat sätt skall ha en lokal anknytning. Sådana regler skulle bli svåra att

tillämpa och kunna låsa programverksamhetens utformning på ett sätt som skulle vara mindre önskvärt (prop. 1992/93:70 s. 27).

Innebörden av den valda regleringen, med en viss andel program framställda för den egna verksamheten, sades vara ”att den som svarar för verksamheten skall ha haft möjlighet att ta ställning till att de enskilda programmen skall sändas”.

Rörande andelen material framställt särskilt för den egna verksamheten hade vissa remissinstanser till den departementspromemoria som föregick propositionen uppfattningen att andelen skulle vara högre än en tredjedel. Emellertid ansågs att krav på en högre andel skulle försvåra möjligheten att bedriva en självständig verksamhet på orter med litet befolkningsunderlag. Det antogs att radioföretagen där det ekonomiska underlaget var tillräckligt skulle komma att eftersträva en högre andel egenproduktion än den föreskrivna tredjedelen.

Tillämpning

I ett fall – ”CD-växlar-fallet” – har Granskningsnämnden för radio och TV prövat regelns innebörd. I en anmälan påstods att en tillståndshavare inte uppfyllde kravet på lokal produktion i 22 § lokalradiolagen. Tillståndshavaren tillbakavisade detta påstående och hänvisade till att sändningarna mellan klockan 21.00–05.55 innehöll musik varvad med ”jinglar”, ”features” och reklam som sändes med hjälp av en av stationen förprogrammerad jukebox som fanns i studion. Nämnden, som granskat sändningarna under ett dygn, angav i sitt beslut (SB 104/94):

”Tillståndshavaren har anfört att sändningarna till minst en tredjedel av sändningstiden innehåller musikprogram m.m. som har framställts särskilt för den egna verksamheten. Vid nämndens granskning har inget framkommit som tyder på att det inte skulle förhålla sig på det sätt som tillståndshavaren påstår. Nämnden kan inte finna att de granskade sändningarna innebär något brott mot 22 § första stycket lokalradiolagen.”

I praktiken har det varit vanligt med samsändningar av centralt producerade program under dag- och kvällstid och under nattetid en musikmix, olika varierad för olika tillståndshavare. Ambitionen att sända annat än centralproducerat material har varit låg hos tillståndshavarna i ett par av näten. Granskningsnämnden har fällt tillståndshavare i två av näten för att inte ha uppfyllt tredjedelsregeln. De granskade tillståndshavarna medgav att de inte följtregeln. Nämnden konstaterade, i ett avgörande vintern 1996, att det var anmärkningsvärt att stationerna i ett av näten fortfarande i slutet av 1995 inte uppfyllde kravet på eget programmaterial.

Granskningsnämnden för radio och TV har efter anmälan tagit upp ytterligare ett ärende rörande tredjedelsregeln. I ärendet sattes ifråga om en tillståndshavare kan uppfylla regeln genom att välja att sända musik enligt en

centralt föreslagen ordning, som även kan väljas av andra tillståndshavare. Sändningarna ägde rum på sådant sätt att samma musikstycken sändes av flera tillståndshavare, ibland med viss tidsförskjutning. Nämnden fann att förfarandet stred mot tredjedelsregeln (SB 312/96).

Problemen

Utformningen och tillämpningen av regeln om en tredjedels material framställt för den egna verksamheten har medfört att bestämmelsen kommit att sakna reell betydelse. Dels har det inte funnits något hinder mot att lokalradions sändningar bestått av samtidigt sända centralproducerade program, dels har det inte på det egenframställda materialet ställts några egentliga krav, vare sig i form av lokal anknytning eller sådant innehåll som vanligen förknippas med ordet ”program”. På många platser har lokalradion därför varken blivit en radio som speglar det lokala samhället eller en lokalt ägd radio med en egen profil (nischradio). Istället har lyssnarna tillförts en mer eller mindre nationell radio präglad av musik. Det är enbart i Stockholm en nischradio med självständig programprofil utvecklats.

Regeln framstår därför inte som adekvat i förhållande till syftena – att slå vakt om programverksamhetens självständighet och lokala karaktär. Regleringen hade lika gärna och mer rättvisande kunnat beskrivas som tillåtande nätverk med central programproduktion.

Det är tveksamt om förutsättningarna för en självständig radio med lokal anknytning blivit bättre genom att förmodat resurssvaga tillståndshavare tillåtits att använda en stor andel centralproducerat material. Eftersom den grupp som lagstiftaren torde haft i åtanke uteslutits redan genom tillståndsgivningsmodellens praktiska verkningar är frågan dock svår att besvara. I vart fall har den valda utformningen varit ytterst gynnsam för dem som velat utveckla nätverk av olika slag och för dem som önskat centralisera programverksamheten.

Kommitténs uppfattning är att programreglerna därigenom har bidragit till att möjliggöra en utveckling mot centrala program och ägandenätverk.

Ett särskilt problem av teknisk natur föreligger vid den programgranskning som utförs av Granskningsnämnden för radio och TV. Det har visat sig att tillståndshavarna använder sig av olika system för digital referensbandning av sina sändningar och att varje system kräver sin särskilda avlyssningsutrustning. Nämnden har, av ekonomiska skäl och med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen, inte ansett det möjligt att införskaffa den apparatur som krävs för att alla förekommande typer av referensband skall kunna avlyssnas av myndigheten. Detsamma gäller även för Justitiekanslern.

Problemet förefaller för närvarande, åtminstone för Granskningsnämndens för radio och TV del vara löst genom frivilliga åtaganden från lokalradio-tillståndshavarna om konvertering av enstaka referensband till analoga sys-

tem. Arkivet för ljud och bild (ALB), som i enlighet med pliktexemplarslagen utan kostnad skall erhålla exemplar av bl.a. radio- och TV-program, förutsätts även i fortsättningen kunna förfoga över sådan utrustning som svarar mot nya tekniska system. Den nuvarande förekomsten av ett flertal olika system innebär dock att investeringskostnaderna även för ALB bedöms bli svåra att bemöta. Varierande och icke-standardiserade system försvårar och fördyrar även den praktiska hanteringen av materialet.

En diskussion har inletts mellan berörda parter om möjligheten att utveckla och enas om standardsystem för referensinspelningar. Även möjligheten att överföra inspelningar via ISDN-förbindelser eller Internet har diskuterats. Om inte en frivillig överenskommelse om lämpliga lösningar kan nås bör emellertid lagstiftning övervägas.

Andra länder

Det finns i princip två sätt att tillgodose det allmännas önskemål beträffande programinnehåll. Den ena metoden är att i själva tillståndsgivningen uppställa krav rörande programinnehåll, vilket kan ges formen av koncessionsvillkor eller någon form av avtalsmässig utfästelse. Som beskrivits i avsnittet om tillståndsgivning kan det planerade programinnehållet vara en faktor som påverkar urvalet. Bristande uppfyllelse av programplaner kan i en sådan modell föranleda återkallelse eller att tillståndshavaren inte får tillståndet förlängt vid tillståndstidens slut. Olika varianter av denna modell är vanligt förekommande i andra länder.

Den andra modellen är att genom lagregler ställa generella innehållsmässiga krav på programmen. I den mest renodlade formen, såsom enligt den svenska lokalradiolagen, fästes ingen avsikt vid programriktning vid tillståndsgivningen. Överträdelse av de generella reglerna föranleder då någon form av ekonomisk sanktion.

Vanligen förekommer kombinationer av de bägge modellerna, ofta på sätt att programriktningen har betydelse vid tillståndsgivningen och att det därtill finns vissa generella regler om programinnehåll.

I Danmark läggs tyngdpunkten i själva tillståndsgivningen men det finns också lagregler som i princip förbjuder samsändningar eller annat organiserat programsamarbete.

I Norge gäller enligt de nya reglerna att huvuddelen av en stations programmaterial bör vara internt producerat. Den norska Medieförvaltningen har utifrån detta bestämt att högst 25 % av en stations programmaterial får vara externt producerade. Något krav på att det egna programmaterialet skall ha ett lokalt innehåll finns inte. Med undantag för korta nyhetssändningar är det inte tillåtet för en station att utnyttja material som innebär att det sker en samtidig eller oförändrad utsändning av programmaterial mottaget via satellit. Den till-

ståndsgivande myndigheten har mandat att fastställa riktlinjer för samsändningar.

I Finland finns inga lagbestämmelser som reglerar sändningarnas innehåll. Istället används den beskrivna modellen med att genom tillståndsvillkor styra programverksamheten. Till exempel kan koncessionsvillkoren föreskriva att programmen skall innehålla uppgifter om lokala angelägenheter samt främja den lokala kulturen och ange att tillståndshavaren bara under viss begränsad tid varje dag får samsända med andra tillståndshavare.

Även i England används modellen med programinnehåll genom tillståndsvillkor. Den sökandes programplan läggs till grund för utfästelse som utgör underlag för tillsyn. Det står tillståndshavaren fritt att använda material producerat av annan. Det accepteras om flera tillståndshavare delar på nyhetsbevakning m.m. och att nätverkssändningar förekommer natttid.

I Frankrike tillgodoses önskemål om programinnehåll främst genom själva tillståndsgivningen. Efter en kategoriindelning av stationerna utifrån deras planerade verksamhet fördelas tillstånd så att varje region får ett väl sammanfattat programutbud. Det finns dock särskilda generella programregler till skydd för den egna kulturen och språket.

Irland är ett annat land som såväl i urvalsmetoden som med särskilda programregler värnar om den egna kulturen och det iriska språket. I Irland är programriktning urvalskriterium men det finns även generella lagregler om programinnehåll för att motverka programnätverk.

5.4 Det legala handlingsutrymmet

Rätten att sända lokalradio vilar på ett tillstånd. Staten kan i egenskap av lagstiftare genom lag ändra förutsättningarna för tillståndshavarnas verksamhet. Normgivningen kan emellertid, beroende på bl.a. omfattning och verkningar, komma i konflikt med rättsregler som begränsar lagstiftarens principiella suveränitet och skyddar det enskilda intresset. Dessa regler utgörs bl.a. av de nationella grundlagarna med införlivade internationella konventioner och av principer i EG-rätten. Vid alltför genomgripande lagstiftningsåtgärder finns en risk att staten blir ersättningskyldig om tillståndshavarna för talan vid domstol. Bedömningen vid en eventuell domstolsprövning är svår att förutse. Lagstiftarens handlingsutrymme bestäms genom en vägning mellan statens intresse av ändringar och den enskildes intresse av bibehållen ställning och oförändrade regler. Till grund för kommitténs bedömning av vilka förslag som är möjliga att lämna ligger en sådan intresseavvägning, vilken redovisas i avsnitten 5.5.6 och 5.5.7.

Det rättsliga problemet

I tillståndsgivningen för lokalradion ingår moment som är kännetecknande för civilrättsliga avtal. Vidare har tillstånden upplåtits för en viss bestämd tid och med en i 8 § andra stycket lokalradiolagen reglerad rätt till förlängning. En för kommittén grundläggande fråga är därför om staten genom lagstiftning kan ändra förutsättningarna för lokalradioverksamheten utan att riskera rättsliga påföljder och vid vilken tidpunkt detta i så fall kan ske.

Statens olika roller – laggivarens suveränitet

Det allmänna kan genom sina olika organ uppträda som lagstiftare, myndighetsutövare och avtalspart. De olika rollerna regleras av bestämmelser inom skilda rättsområden. För staten som lagstiftare genom riksdagen är grundlagarna och allmänna statsrättsliga och folkrättsliga principer ledande. Tillståndsgivning och annan myndighetsutövning regleras förutom av speciallagar som gäller det aktuella området främst av förvaltningsrätten och dess allmänna principer. För staten eller dess myndigheter som part i ett avtal gäller normalt inga särregler. Ingår statlig myndighet ett avtal gäller därför avtalet mellan parterna på vanligt sätt, dvs. enligt sin lydelse och de civilrättsliga regler och principer som kan vara tillämpliga.

Ett omstritt spörsmål är om rättigheten att sända lokalradio vilar på ett tillstånd eller ett avtal, givet av eller slutet med staten genom dess myndighet Radio- och TV-verket. Inledningsvis kan dock konstateras att varken ett förvaltningsrättsligt- eller avtalsrättsligt betraktelsesätt skulle bereda staten någon reell möjlighet att under den löpande tillståndsperioden ändra de förutsättningar som är givna för verksamheten. Även efter den första tillståndsperiodens slut är statens möjlighet till ensidiga förändringar som tillståndsgivare eller avtalspart små.

I lokalradiolagen finns ett antal grunder för återkallelse angivna. De speciella undantag som i övrigt enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer skulle kunna utgöra grund för att ensidigt ändra ett gynnande förvaltningsbeslut föreligger inte. Det finns sålunda inga säkerhetsskäl som tvingar till förändringar, besluten har inte tillkommit efter vilseledande uppgifter och det finns inga förbehåll om förändringar i själva tillståndsbesluten. Inte heller finns – om rättigheten skulle anses härröra från ett avtal – någon avtalsrättslig grund för ensidiga förändringar, vare sig i form av någon specifik bestämmelse i själva avtalet (primärt tolkat utifrån lagtext och beslutstexter) eller någon av avtalsrättens allmänna ogiltighetsgrunder. Vid en djupare analys framträder naturligtvis skillnader mellan ett förvaltningsrättsligt och ett avtalsrättsligt betraktelsesätt men gemensamt är rättighetshavarens starka ställning. Oavsett om rättigheten tillkommit genom tillstånd eller avtal måste staten där-

för agera som lagstiftare för att effektuera de förändringar som kommittédirektiven anvisar.

Utifrån den suveränitet en stat åtnjuter över det egna territoriet har traditionellt ansetts att staten är fri att genom lagstiftning reglera förhållandet mellan det allmänna och den enskilde. Den enskilde har i ställning som tillståndshavare eller avtalspart fått tåla ingrepp genom lagstiftning. I rollen som lagstiftare kan staten således i princip återkalla eller ändra förutsättningar för tillstånd eller genombryta ingångna avtal, trots att detta inte varit möjligt för staten i egenskap av tillståndsgivare eller avtalspart. En stats lagstiftningsåtgärder begränsas vanligen endast av de egna grundlagarna och antagna internationella konventioner. För svenskt vidkommande innebär medlemskapet i EU emellertid att också en överliggande rättsordning skall beaktas av normgivaren.

Tillstånd eller avtal – rättighetens status

Sändningsrättens status kan mot bakgrund av lagstiftarens möjlighet att genombryta såväl avtal som tillstånd synas vara av mindre intresse, särskilt som det är rättighetens innehåll snarare än dess rättsliga klassificering som är av betydelse vid bedömning av tillåtlighet och lämplighet av en lagstiftningsåtgärd. Skillnader i de principer som finns inom förvaltningsrätten och avtalsrätten kan dock inverka vid en avvägning mellan allmänt och enskilt intresse, särskilt i ett längre perspektiv. Därtill torde ett avtal eller ett avtalsliknande förhållande typiskt ge den enskilde en mer skyddsvärd ställning.

Det förhållande att rättigheten erhålls efter auktion, att tillståndshavaren har mycket begränsade förpliktelser och att tillstånden kan överlåtas antyder ett avtalsliknande förhållande. Även vissa moment i verkets tillståndsgivning har drag av avtal. En rad omständigheter visar dock tydligt att rättigheten är ett tillstånd. Rättigheten lämnas sålunda genom myndighetsbeslut efter ett lagreglerat förfarande. Det rör sig enligt lagtexten om tillstånd och överklagande i förvaltningsrättslig ordning anvisas som rättsmedel. Det gäller vidare en rättighet som enbart staten kan fördela och där en eventuell fördelning enligt YGL skall äga rum genom tillståndsgivning.

Begränsningar för lagstiftaren – den nationella rätten

Principen om laggivarens suveränitet anses innebära att staten som lagstiftare bara kan bli ersättningsskyldig när det finns författningstöd för ersättningsskyldighet.

En grundlagsfäst bestämmelse som utgör skydd för äganderätt finns i 2 kap. 18 § regeringsformen. Denna bestämmelse som rör expropriation är direkt tillämplig i vissa fall men är också vägledande i tolkningen av andra

lagbestämmelser. Den utgör en väsentlig begränsning av lagstiftarens handlingsutrymme. Regeln innehåller dels ett skydd mot ingrepp som innebär överföring av egendom, dels ett skydd mot inskränkningar av användningen av egendom, s.k. rådighetsinskränkningar.

Skyddet mot rådighetsinskränkningar träffar inte sådana ändringar av lokalradiolagen som är aktuella. Skyddet mot rådighetsinskränkningar gäller nämligen uttryckligen enbart användningen av egendom som utgör mark och byggnad.

Det har diskuterats om förmögenhetsrätter – som ett lokalradiotillstånd utgör – skyddas av bestämmelsen. Om förmögenhetsrätter skulle anses som skyddad egendom och om – vilket är mindre troligt – återkallelse eller bristande förlängning av lokalradiotillstånden vid tillämpning skulle kunna jämföras med överföring av egendom, skulle bestämmelsen teoretiskt kunna begränsa utrymmet för normgivning. Bestämmelsen är emellertid av liten reell betydelse för kommitténs överväganden.

Genom 2 kap. 23 § regeringsformen har den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna givits grundlagsställning. Artikel 1 i tilläggsprotokollet till konventionen innehåller ett skydd för enskild äganderätt, i form av ett skydd mot att den enskilde berövas egendom eller att nyttjandet av enskilds egendom inskränks. Om det allmännas intresse är större än den enskildes kan skyddet dock brytas genom lagstiftning. Enighet synes råda om att artikeln omfattar ekonomiska intressen som är förbunda med utövande av näringsverksamhet. Konventionen torde därför vara tillämplig på lagstiftning som riktas mot en lokalradiotillståndshavare. Åtminstone återkallelser före tillståndsperiodens utgång och rådighetsinskränkningar i löpande tillstånd torde falla under konventionen. Denna begränsar således formellt det legala handlingsutrymmet. En annan sak är att Europadomstolen vid tillämpning anses vara mycket återhållsam mot det enskilda intresset.

I doktrinen diskuteras sedan länge en allmän ersättningsskyldighet för staten även utan direkt lagstöd. En förutsättning är dock att ersättningsrätten inte uttalat begränsats av lag. Trots att rättsläget måste bedömas som osäkert är en sådan allmän rättsgrund ändå av stort intresse. De omständigheter som ansetts kunna aktualisera en sådan stämmer nämligen mycket väl in på vad som råder för lokalradion. Typiska förutsättningar skulle kunna vara:

- att det rör sig om ett kontraktliknande förhållande,
- att ingreppet är särskilt betungande,
- att det allmänna intresset är av svagare art (det rör sig inte om hälsa, miljö eller säkerhet utan istället exempelvis ekonomiska eller organisatoriska motiv),
- att ingreppet går längre än den enskilde haft fog att räkna med, samt
- att ingreppet grundas på eller sker genom ny lagstiftning.

Om en princip om allmän ersättningskyldighet utan lagstöd skulle accepteras av domstol skulle principen sannolikt vara relevant vad gäller ändringar i lokalradiolagen.

Begränsningar för lagstiftaren – EG-rätten

Lokal- och närradiofrågor regleras för närvarande inte inom EG-rätten. Däremot finns ett direktiv om samordning av nationella bestämmelser vad gäller televisionssändningar (89/552/EEG) med hänvisning till Europakonventionen om television över gränser av den 5 maj 1989. Urprungligen avsågs att direktivet skulle reglera ”broadcasting activities” och ljudradio-sändningar skulle då ha ingått. De tankar som televisionsdirektivet vilar på ger således en viss vägledning för ljudradion. Grundvalen för direktivet är att televisionssändningar är en tjänst för vilken fri rörlighet skall råda i enlighet med artikel 66 i EG-fördraget. I EG-domstolens praxis har även radiosändningar kommit att betraktas som en tjänst som omfattas av fördragets artiklar 59–66. Domstolens prövningar har gällt olika fall av gränsöverskridande ljudradio och television och mottagarländernas försök att reglera dessa.

I den mån allmän EG-rätt såsom de grundläggande reglerna om de fyra friheterna kan komma att tillämpas på ljudradioverksamhet blir även EG-rättens allmänna grundsatser tillämpliga. Sådana situationer som också i praktiken leder till EG-rättens tillämpning kan förutses, till exempel att en utländsk lokalradiotillståndshavare i strid med lokalradiolagens regel om viss andel eget programmaterial sänder ett för utländsk och svensk lokalradio-station gemensamt programinnehåll. EG-rättens allmänna grundsatser kan därigenom vara av betydelse för den svenske lagstiftaren och rättstillämparen. Till dessa rättsgrundsatser hör den tidigare behandlade europeiska konventionen och några speciella principer med övervägande grund i EG-domstolens praxis såsom rättssäkerhetsprincipen, tillitsprincipen och proportionalitetsprincipen.

I EG-rätten diskuteras inte frågan om lagstiftarens möjlighet att bryta ingångna avtal genom lagstiftning som ett kontraktsrättsligt problem. Problemet behandlas fortfarande som en speciell variant av det klassiska statsrättsliga problemet huruvida normgivningsbeslut får ges retroaktiv verkan. Den tendens som ändå finns att anamma ett kontraktsrättsligt synsätt har ännu inte fått genomslag.

Även i EG-rätten gäller som en grundprincip att lagstiftaren har en mycket långtgående frihet i förhållande till det enskilda intresset. EG-domstolen har dock mot omedelbara ikraftträdanden utan övergångsbestämmelser ställt den enskildes behov av rättssäkerhet och tillit till en viss ordning. Därigenom har de angivna principerna utvecklats, i praktiken innebärande att ändringar i normer kan behöva kombineras med övergångsbestämmelser till skydd för

den enskilde. Av särskilt intresse är att den s.k. tillitsprincipen kan få stå tillbaka om det med tanke på motiveringen i ingressen till den aktuella förordningen och omständigheterna vid dess tillkomst kunde förutses att rättsläget skulle ändras. Innehållet i de aktuella lagförarbetena kan således även vid ett EG-rättsligt avgörande vara av stor betydelse, även om det är osäkert vilken tyngd nationella sådana skulle få vid en prövning. Förutsebarhet medför inte heller att legitima stabilitetsförväntningar, som är särskilt starka vid stora investeringar och skyddade tillståndsp perioder, ovillkorligt skall sättas åt sidan. Rimliga övergångsregler kan ändå vara påkallade.

EG-rätten ger sålunda inte ett absolut företräde vare sig för allmänintresset av normändringar eller för enskilds tillit till ett givet rättsläge. Intressena vägs mot varandra och om behov finns att skydda det enskilda intresset kan detta ske genom övergångsbestämmelser.

Skillnader finns mellan EG-rätten och den nationella rätten vad gäller påföljder. I bägge rättssystemen är ekonomisk ersättning en tänkbar följd. EG-domstolen kan dock alternativt förklara viss regel som ogiltig när den bryter en högre norm eller begränsa sitt utslag till en förklaring att en regel inte är tillämplig i en viss situation eller i just det konkreta fallet.

Ramarna för en rättslig prövning – avvägningen mellan enskilt och statligt intresse – tillståndens innebörd

Av genomgången framgår att det finns rättsliga regler och principer som formellt kan begränsa utrymmet för ändringar i lokalradiolagen. Ett par av dessa legala spärrar synes vara av sådan rättslig kvalitet att de skulle tjäna som grund för en talan väckt mot staten. Gemensamt för dessa rättsgrunder är att de alla ytterst anvisar en prövning där det enskilda intresset på ett mer eller mindre skönsmässigt sätt vägs mot det allmänna. En del av denna avvägning består i att bedöma generella omständigheter, såsom exempelvis storleken på eventuella avgifter och gjorda investeringar. En annan väsentlig del i sådan intresseavvägning är vilka subjektiva förväntningar tillståndsgivningen rimligen kan ha väckt hos tillståndshavaren och dennes möjlighet att förutse risken för lagändring.

Av lokalradiolagens lagtext och förarbetena framgår att reformen syftade till etableringsfrihet och meddelandet av en stor mängd tillstånd, med begränsningar för vissa grupper. Tillstånden har därmed inte garanterat någon exklusiv ställning eftersom tillståndshavaren kunnat räkna med att i efterhand få nya konkurrenter på orten. En tillståndshavare har dock kunnat förlita sig på att vissa subjekt inte skall kunna konkurrera och har inte haft anledning att vänta sig att eventuellt nytillkomna konkurrenter skall få bedriva verksamhet på andra villkor (med andra regler) än han själv.

Rörande de rättigheter som var förbunda med tillståndet gavs tillståndshavaren skilda budskap. Å ena sidan fick lagtexten en avfattning som i nor-

malfallet garanterade förlängning av tillståndet och tillståndshavaren gavs en långtgående frihet att överlåta tillståndet. Detta förlänade rättigheten ett avsevärt förmögenhetsvärde för de fall verksamheten kunde drivas med lönsamhet. Å andra sidan fanns i förarbetsuttalanden ett förbehåll om framtida lagändringar som skulle kunna ändra detta. Även beträffande programinnehållet gäller att en tämligen klar regel i lagtexten korresponderar mindre väl med de intentioner som framhölls i förarbetena.

Bedömningen av det legala handlingsutrymmet

Sammantaget kan konstateras att det finns rättsliga grunder som formellt skulle kunna anföras mot staten i händelse av process. Det är emellertid svårt att bedöma möjligheten till framgång med en talan mot staten. En av de stora svårigheterna ligger i att förutse utfallet av den intresseavvägning mellan statligt och enskilt intresse som skulle utgöra den centrala delen i en rättslig prövning – oavsett vilken instans som skulle företa denna.

I kommitténs uppgift att bedöma lagstiftarens handlingsutrymme ligger dock att göra en sådan avvägning mellan de skilda intressena, ur såväl legal som allmänpolitisk synvinkel. Avvägningen redovisas i avsnitten 5.5.6 och 5.5.7.

5.5 Kommitténs förslag om lokalradion

5.5.1 Allmänt om förslaget

Auktionerna av tillstånd ersätts med ett urvalsförfarande varigenom bl.a. programverksamhetens inriktning och ägarförhållanden ges betydelse. Urvalet sker utifrån sökandens egna förslag och är inte baserat på beställningar och anbud.

Enligt direktiven skall kommittén föreslå regler som bidrar till att de ursprungliga intentionerna avseende mångfald och lokal förankring har större förutsättningar att förverkligas. Dessa intentioner innefattade att antalet självständiga röster skall öka, att tillkomsten av självständiga lokalt förankrade radioföretag skall underlättas och utvecklingen mot ett fåtal centralt kontrollerade kedjeföretag skall motverkas. Programverksamheten skall vara självständig och av lokal karaktär.

Av de internationella jämförelserna framgår att det finns två sätt att förverkliga allmänna målsättningar vid upplåtelse av programrättigheter. Den ena metoden är att lägga tonvikten vid urvalsmomentet, den andra att med

generella regler styra verksamheten. I Sverige har den senare metoden renodlats medan det i andra länder är vanligt att bägge metoderna blandas.

En förändring kan i princip åstadkommas antingen genom att de nuvarande generella reglerna skärps eller att en annan urvalsmetod används.

En uppenbar svårighet med generella regler är att sådana kan vara lätta att kringgå. Denna komplikation blir än mer uttalad om man av hänsyn till yttrandefrihet och etableringsfrihet är försiktig med att styra programinnehåll och ägarbild. De nuvarande generella reglerna om ägande och program som avsevärt skulle behöva förändras för att vara effektiva visar väl på dessa svårigheter. I Sverige finns allmänt vedertagna invändningar mot att i förhand ge föreskrifter om programinnehåll, vilka bl.a. givit avtryck i yttrandefrihetsgrundlagens stadgande om redaktionell frihet (3 kap. 4 § YGL). Denna hållning är knappast förenlig med en skärpt och mer detaljerad reglering av lokalradions programinnehåll. Till detta kommer den uppenbara svårigheten att ens nå enighet om vilket innehåll som skulle föreskrivas.

I de länder som använder ett urvalsförfarande som innefattar andra kriterier än avgiftsvilja motverkas likformighet i programutbud och centraliserat ägande redan vid tillståndsgivningen genom att de sökande som har en självständig ambition och en fristående ägarbild prioriteras. En sådan metod framstår som ett för svenska förhållanden mer lämpligt sätt att effektivt förverkliga intentionerna med lokalradion än att enbart använda skärpta generella regler.

Urvalsförfarandet bör bygga på de sökandens fria förslag om sin verksamhet och inte ha karaktär av beställar/anbudsörfarande. Ett förfarande som bygger på beställningar ställer den tillståndsgivande myndigheten inför samma problem som lagstiftaren har vid en detaljreglering – att i förväg avgöra vilket innehåll som är önskvärt. I nya radio- och TV-lagen har man dessutom av principiella skäl frångått ordningen med avtal. När konkurrens om ett tillstånd finns bör istället den tillståndsgivande myndighetens uppgift bli att bedöma den fritt föreslagna programverksamhetens värde för mångfalden i det lokala medieutbudet.

Som tidigare har noterats finns en liknande urvalsmetod redan representerad vad gäller tillståndsgivning för digitala ljudradiosändningar.

Vissa grundläggande generella regler rörande ägande och programinnehåll skall behållas även i den nya ordningen.

Kommittén har i enlighet med direktiven diskuterat om det skall vara möjligt för staten att aktivt stödja ambitiös programverksamhet genom direkta bidrag eller sänka koncessionsavgifter. Ett flertal skäl talar dock emot detta. Ett allmänt skäl är hänsynen till statsfinanserna. Vidare skall en kommersiell verksamhet utövad i konkurrens principiellt vara självfinansierad och för närvarande finns inga stationer som med exempelvis public service-åtaganden har ett särskilt motiv för stöd. Tillräcklig erfarenhet av branschen har heller

inte vunnits för att ge grund för en diskussion rörande stödformer. Fördelning av bidrag eller indirekt omfördelning av koncessionsmedel kräver ett komplicerat regelsystem med åtföljande kostsam myndighetsutövning. Av legala skäl är det dessutom förmodligen inte möjligt att i praktiken genomföra sådana förändringar under löpande tillståndperiod (se vidare under avsnitt 5.5.6).

5.5.2 Ett nytt urvalsförfarande

Urvalet i en konkurrenssituation skall baseras på tre huvudsakliga kriterier – programverksamhetens inriktning, ägarförhållanden och finansiering. Vidare kan tidigare lokalradioverksamhet tillmätas betydelse om flera sökanden framstår som jämbördiga. Fördelningen skall syfta till mångfald i det totala medieutbudet och ett spritt ägande. En hög andel egenproducerade program och ett lokalt ägande bör typiskt premieras. En finansiering som garanterar viss ekonomisk uthållighet skall vara ett grundläggande krav. Tillståndsgivningen skall handhas av en nämnd knuten till Radio- och TV-verket.

Urval baserat på kriterier – mångfald som mål

Kommittén förslår att auktionsförfarandet ersätts med ett urvalsförfarande baserat på tre huvudsakliga kriterier – programverksamhetens inriktning, ägarförhållanden och finansiering.

I ansökningar om tillstånd skall de sökande beskriva programverksamhetens inriktning samt lämna uppgift om ägande, finansiering och eventuell tidigare ljudradioverksamhet.

I en situation med konkurrens om ett tillstånd skall myndigheten se till det totala medieutbudet som finns inom sändningsområdet och vid fördelningen ha mångfald, i form av innehåll och åsikter, som övergripande mål. Denna allmänna målsättning skall komma till uttryck i lagtexten. En sådan grundsyn medger att programverksamheten i lokalradion kan skifta från plats till plats och inte låses till en viss form av radio. Med en sedan tidigare bred täckning av det lokala samhällets händelser, exempelvis i form av flera lokaltidningar och en ortsinriktad närradio kan en sökande som vill bedriva nischradio med speciell inriktning ges försteg. I ett sändningsområde som saknar lokaltidning kan det istället vara angeläget att prioritera sökande som vill spegla lokalsamhällets händelser. Att en sökande strävar efter en hög andel egenproducerat material bör vanligen ses som en positiv omständighet.

Mångfalden skall också vara riktlinje vad gäller ägandet. Ett brett och lokalt förankrat ägande skall eftersträvas. En hög grad av ägarsamband med

andra radio- och TV-företag kan därmed vara till nackdel för en sökande i en konkurrenssituation.

En finansiering som garanterar en viss ekonomisk uthållighet skall vara ett grundläggande krav för tillstånd. Tidigare lokalradioverksamhet kan vara av betydelse dels för att göra bedömningar rörande programverksamhetens inriktning och förverkligande, dels eftersom ett tidigare innehav av tillstånd skall kunna ge visst försteg när sökandena framstår som jämbördiga.

De kriterier som är av betydelse för urvalet skall anges i lagtext.

En urvalsmetod som den beskrivna bör vid en konkurrenssituation bättre kunna bidra till att förverkliga intentionerna med lokalradioreformen. Genom att urvalskriterierna anges i lag och att tillståndsmyndigheten tillförs ledamöter med integritet och erforderlig kompetens bör en hög grad av förutsebarhet erhållas och godtyckliga avgöranden kunna undvikas.

Den tillståndsgivande myndigheten

Radio- och TV-verket skall även i fortsättningen handha tillståndsgivningen. Dock bör beslut i tillståndsärenden fattas av en till myndigheten knuten nämnd – tillståndsnämnden – med 7 ledamöter. Nämnden skall tillsättas av regeringen. Det är viktigt att ledamöternas integritet och oberoende ställning inte kan ifrågasättas. Ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. I nämnden skall ingå personer som kan bidra med nödvändig sakkunskap inom området. Förutom juridisk och ekonomisk expertis bör det i nämnden finnas ledamöter som har särskilt goda förutsättningar att bedöma frågor om media, yttrandefrihet och mångfald. Branschföreträdare bör av förklarliga skäl inte ingå i nämnden, ej heller representanter för andra organiserade intressen. Nämndens sammansättning skall regleras genom lag.

Nämnden skall fatta beslut även när fråga är om att pröva återkallelse av sändningstillstånd samt förändringar av programverksamhetens inriktning och ägarförhållanden. I andra ärenden bör överdirektören ensam kunna fatta beslut.

5.5.3 Regler om ägande och programinnehåll

De nuvarande generella reglerna om ägande skall behållas. Vid tillståndsgivningen skall myndigheten först pröva om sökanden överhuvudtaget är behörig och därefter beakta ägarförhållandena som en omständighet av betydelse för urvalet. Tillstånden får inte överlåtas. Ägarförändringar under tillståndsperioden får endast äga rum i begränsad omfattning efter myndighetens godkännande.

Regeln om att en tredjedel av programmen skall vara framställda särskilt för den egna verksamheten behålls. Emellertid föreskrivs att dessa program skall sändas dagtid, kl. 06.00–18.00.

Förändringar av programverksamhetens inriktning får äga rum efter myndighetens godkännande.

Ägande

De regler som utesluter vissa ägare, nu i 5–7 §§ lokalradiolagen, skall behållas trots att urvalsförfarandet i sig motverkar ägarkoncentration. Kommittén har inte funnit anledning att föreslå ändringar i sak och som varande begränsningar i yttrandefriheten kräver dessa behörighetsbestämmelser lagform.

I den föreslagna ordningen kommer således tillståndsmyndigheten vid tillståndsgivningen att bedöma ägandet i två steg. Först prövas enligt de generella reglerna om sökanden överhuvudtaget är behörig (den prövning som görs redan i dag). Därefter beaktas ägarförhållandena hos sökandebolaget som ett av flera kriterier som kan påverka urvalet vid en konkurrenssituation.

I ett tidigare avsnitt (5.2) har konstaterats att den regel som begränsar det indirekta ägande varit ineffektiv och lätt att kringgå eftersom det för att sådant ägande skall vara otillåtet krävts ett *ensamt* bestämmande inflytande. En annan utformning av regeln är därför i och för sig motiverad. En enkel sådan förändring skulle kunna vara att ordet ensamt togs bort. Något förslag till ändring av regeln lämnas ändå inte. Skälen till detta är följande. Samma formulering av ägarbegränsningar finns i 3 kap. 3 § i den nya Radio- och TV-lagen beträffande regeringens tillståndsgivning. Det är angeläget att reglerna är harmoniserade med radio- och TV-lagen. Det ligger utanför kommitténs uppdrag att föreslå ändringar för regeringens tillståndsgivning. I den förändrade modellen för tillståndsgivning motverkas ägarkoncentration effektivt redan vid tillståndsgivningen och genom en restriktiv hållning till ägarförändringar.

Förändringar av ägande

Den nuvarande rätten att överlåta ett meddelat tillstånd eller upplåta sändningstid är inte förenlig med en tillståndsgivning där ägarbilden är ett urvalskriterium. Detsamma gäller överlåtelser av aktier eller andelar eller träffande av avtal som förändrar ägarbilden eller ägarinflytandet. Eftersom det kan finnas ett stort praktiskt behov att kunna genomföra förändringar i ägarkretsen skall ändringar i begränsad omfattning emellertid kunna äga rum. Myndigheten skall pröva om ändringarna kan godkännas. Två väsentliga utgångspunkter finns för denna bedömning. Prövningen skall motverka att otillåtet ägande enligt de generella reglerna (5–7 §§ lokalradiolagen) uppstår på indirekt väg. Bedömningen av tillåtligheten skall vidare vara restriktiv nog att

motverka att en sökande – som bulvan eller för egen vinning – skaffar sig ett tillstånd i syfte att överföra ägandet till annan. Genom formuleringen ”i begränsad omfattning” betonas att hållningen bör vara restriktiv och att endast mindre förändringar av ägandet skall tillåtas. Om överlåtelse av aktier eller andelar innebär att ägarbildens förändras på ett mer betydande sätt bör förändringen inte tillåtas med bibehållande av tillståndet.

Eftersom möjligheten att frånträda ett tillstånd oförändrad skall finnas kvar kan, om myndigheten inte godkänner en ägarförändring, tillståndet återlämnas och tillståndet kungöras som ledigt. De nya ägare som varit intresserade av tillståndet kan då söka och vägas mot eventuella konkurrenter.

Prövningen vid förändringar av ägandet innehåller inte det moment av lämplighetsprövning som finns vid själva urvalssituationen. Möjligheten att göra en sådan prövning förutsätter att ett val mellan flera sökande föreligger. Det skulle vara förenat med stora legala och praktiska svårigheter att göra en mer allmän bedömning av lämpligheten av en ägarförändring. Vid sidan av tillämpningen av de generella behörighetsreglerna har därför valts lösningen att enbart se till den faktiska omfattningen av förändringen.

En särskild svårighet uppkommer om en tillståndshavare är aktiebolag vars aktier är föremål för allmän handel. Så är inte fallet med något av de nuvarande bolagen och det torde även i framtiden bli ovanligt. Kommittén lämnar därför denna fråga åt sidan med endast den anmärkningen att Radio- och TV-verket och en enskild sådan tillståndshavare i förhand bör kunna finna en lösning rörande de eventuella komplikationer som kan komma att uppstå.

Programinnehåll

En generell regel om visst programmaterial skall vara framställt för den egna verksamheten är erforderlig även med den föreslagna urvalsmodellen. Rättigheten att sända en viss del centralproducerat material bör finnas kvar. Det är uppenbart att kostnaderna annars skulle bli så höga att det skulle gå ut över de programambitioner som kan ha varit en avgörande faktor för att ett tillstånd meddelats. Andelen programmaterial framställt särskilt för den egna verksamheten skall uppgå till en tredjedel av sändningstiden och sändas mellan kl. 06.00–18.00.

Ordet program har i medielagstiftningen en allmän och oprecis innebörd. Även mycket enkla meddelanden som "Fröken ur" och tidssignaler faller under begreppet och utgångspunkten är om programföretagets presenterat visst sändningsinnehåll som ett program eller inte. I Granskningsnämndens för radio och TV praxis har vissa riktlinjer för programbegreppet vid reklam och sponsring utvecklats. Förutom programföretagets tablåer utgår nämndens praxis från "förpackningen", dvs. om det finns en vinjett, en programledare, en egen studio m.m, och själva innehållet i form av sammanhållande tema. Även avsnittens längd har betydelse.

För att ett program skall anses vara framställt för den egna verksamheten bör krävas en redaktionell bearbetning av viss kvalitet. Det egna materialet skall klart skilja sig, genom exempelvis form eller innehåll, från annat i ljudradio sänt material. Ett visst mått av redaktionellt arbete är erforderligt.

Förändringar av programinriktning

Ett särskilt problem med urval som beaktar programverksamhetens inriktning är den önskan att ändra programprofil som kan uppkomma hos tillståndshavaren under tillståndsperioden.

Ändringar som innebär att man förändrar den ursprungliga programinriktningen skall godkännas av myndigheten. Liksom för förändrade ägarförhållande måste gälla en i grunden restriktiv inställning till förändrad programinriktning. En utgångspunkt är att myndigheten skall motverka att angivandet av oriktiga programambitioner används som ett sätt att erhålla tillstånd. En viss uthållighet med att driva verksamhet i enlighet med deklarerade intentionerna skall krävas.

Det bör vara möjligt för myndigheten att tillåta även större förändringar om dessa gynnar det totala medieutbudet. Myndigheten bör emellertid av hänsyn till konkurrerande sökanden vara särskilt återhållsam med att godkänna genomgripande förändringar när det framstår som tveksamt om tillståndshavaren ursprungligen skulle ha erhållit tillståndet med den nya inriktningen.

På samma sätt som beskrivits vad gäller ägarförändringar som inte godkänns finnas ytterst möjligheten att frånträdda tillståndet och söka på nytt.

5.5.4 Tillståndens innebörd, sändningsområdenas storlek och avgifter

Tillstånden skall löpa i fem år. Den som tidigare haft tillstånd skall kunna ges försteg vid tillståndsgivning. Sändningsområdena skall generellt vara större och antalet tillstånd i varje område skall vara fler. Avgifterna skall vara lägre än i dag och beräknas på befolkningsunderlaget i sändningsområdet.

Tillståndsperioder och förlängningsrätt

Någon absolut rätt till förlängning av tillstånden skall inte finnas, vilket harmoniserar med vad som enligt radio- och TV-lagen gäller för de av regeringen meddelade tillstånden. Tidigare tillståndshavare bör emellertid ges försteg om en eller flera sökande bedöms som jämbördiga. Tillståndsperioden föreslås

vara fem år. Alla tillstånd skall upphöra samtidigt och antalet tillstånd under en period bör vara bestämt (se nedan under *vgifter*).

Sändningsområdenas storlek och tillståndens antal

Sändningsområdena bör bli betydligt större och ge ett befolkningsunderlag på minst 150 000 personer och helst betydligt mer. Det skall eftersträvas att sändningsområdena sammanfaller med de regionala sändningsområden som planerats för den digitala ljudradion och de som finns för Sveriges Radio AB:s regionala sändningar. Tillståndsmyndigheten kan bestämma annan indelning om detta skulle befinnas lämpligare. Särskilda skäl för sändningsområden med mindre befolkningsunderlag än det angivna kan utgöras av gles befolkning, som i vissa norrlandslän, eller geografiska särförhållanden som för Gotland.

De nuvarande sändningsområdena bereder inte tillräcklig ekonomisk bärkraft för en radioverksamhet som gagnar mångfalden. När endast två tillstånd meddelas och lyssnarunderlaget är litet söker tillståndshavarna breda målgrupper och formatet blir regelmässigt brett och grunt. I Stockholmsområdet med tio meddelade tillstånd finns däremot en tydlig tendens mot att tillståndshavarna profilerar sig och söker smalare målgrupper. Ett större antal tillstånd inom samma sändningsområde synes således kunna tillföra den lokale radio-lyssnaren ett ökat utbud. En förutsättning för en på detta sätt ökad mångfald är naturligtvis att befolkningsunderlaget är tillräckligt för att bära stationer som har små andelar av det totala lyssnandet.

Om den föreslagna möjligheten att prioritera programverksamhet av värde för mångfalden skall vara verkningsfull krävs sannolikt större sändningsområden. Såväl nischstationer med små lyssnarandelar som stationer med kvalitativa ambitioner och högre kostnader förutsätter ett större lyssnarunderlag. Större sändningsområden hindrar inte att den som vill rikta sin verksamhet företrädesvis till en avgränsad del av området erhåller tillstånd.

Antalet tillstånd i varje sändningsområde skall bestämmas i förhållande till befolkningsunderlaget. I varje sändningsområde bör finnas 2–5 tillstånd (i Stockholm fler). Ändringen kommer att resultera i att det totala antalet sändningstillstånd till en början blir något färre. Genom att de nya reglerna motverkar central programproduktion och centralt ägande kommer antalet egentligt självständiga tillståndshavare ändå att öka.

Med regionala eller i det närmaste regionala områden markeras också i detta hänseende skillnaden till närradion och ges lokalradion ett naturligare omfång, i storlek mellan närradion och riksrådion.

Det framtida teknikskiftet från analog till digital teknik underlättas om lokalradiotillståndshavarnas områden samordnas med sändningsområdena för Sveriges Radio AB och de som nu sökt digitala tillstånd. Den digitala kom-

primeringstekniken som kommer att användas kräver nämligen normalt att flera tillståndshavare delar samma signal, sändare och sändningsområde.

Slutligen bör betonas att kommittén har lämnat de tekniska aspekterna kring större sändningsområden åt sidan. Frågan får utredas i särskild ordning. Utgångspunkten har emellertid varit att det bör vara möjligt för Post- och Telestyrelsen att skapa större sändningsområden. Det finns gott om tid för planerings- och koordineringsarbetet. Frekvenser används och finns avsatta för ändamålet. Nyordningen innebär heller inte fler användare.

Avgifter

Tillståndshavaren har genom sin ställning en exklusiv rätt att under tillståndperioden göra vinster på radioverksamhet. Avgifter är därför motiverade. De sökande bör i gengäld vid ansökningstillfället kunna bedöma konkurrensförhållandena under tillståndperioden. Under tillståndperioden skall därför normalt inte upplåtas fler tillstånd på orten. Frånträdde tillstånd skall dock kunna upplåtas på nytt.

Avgiftsviljan skall inte längre vara ett urvalskriterium. Avgifterna skall inte vara så höga att dessa indirekt utesluter vissa intressenter eller programidéer. En årlig avgift skall fastställas av tillståndsmyndigheten och anges när tillståndet kungörs som ledigt för ansökan. Avgiften skall beräknas på befolkningsunderlaget i sändningsområdet efter ett i förväg fastställt belopp per innevånare. Avgifterna bör bli lägre, förslagsvis ca en tredjedel av vad de i dag är. I avsnitt 7.1 utvecklas närmare det statsfinansiella utfallet vid olika i förväg bestämda belopp och diskuteras förslag till finansiering av sänkta avgifter.

5.5.5 Sanktioner, tillsyn och klagorätt

De nuvarande sanktionerna skall behållas och kompletteras med en formell möjlighet att återkalla tillstånd när ägarförändringar eller förändringar av programverksamhetens inriktning skett utan Radio- och TV-verkets godkännande. Återkallelse får inte ske om åtgärden framstår som alltför ingripande. Granskningsnämnden för radio och TV får till uppgift att följa upp tillståndshavarnas programverksamhet.

För att undvika att sändningsverksamheten låses genom rättsliga processer skall tillståndsgivningsbesluten överklagas till regeringen. Övriga myndighetsbeslut skall liksom nu överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Sanktioner

Om ägarförhållanden och programinriktningen skall ges betydelse vid tillståndsgivningen och det sedan skall krävas att ändringar godkänns av radio- och TV-verket måste sanktioner övervägas.

Vad gäller ägarbegränsningar kan förändringar vara otillåtna och föranleda återkallelse redan enligt nuvarande regler (5–7 §§ och 28 § andra stycket). Dessa regler bör dock kompletteras med en generell möjlighet att återkalla sändningstillstånd när förändringar i ägarförhållandena ägt rum utan myndighetens godkännande. Även i sistnämnda fall bör återkallelse enbart äga rum om åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

På samma sätt bör finnas en formell möjlighet till återkallelse vid förändringar i programinriktning som skett utan myndighetens godkännande. En sådan åtgärd kommer vanligen att framstå som alltför ingripande. Möjligheten bör dock finnas för att undvika att lagstiftningen kringgås.

Överhuvudtaget kan utifrån gjorda erfarenheter inom området förväntas att återkallelser av tillstånd sällan kommer att förekomma, dels därför att det framstår som en alltför ingripande åtgärd och att tillståndshavarna vidtar rättelser för att undvika återkallelser, dels därför att återkallelser kan fördröjas genom överklaganden. Med det föreslagna urvalsförfarandet och kortare tillståndsp perioder är det istället lämpligt och mer naturligt att frågan om hur en tillståndshavare bedrivit verksamheten kommer upp i samband med att nya tillstånd skall beviljas. Den som under en tillståndsp period bedrivit verksamhet i god ordning i enlighet med deklarerade intentioner skall ha ett försteg vid tillståndsgivningen. Den som däremot varit försumlig i ett eller flera avseenden riskerar naturligen att förlora det försteg som ett tidigare tillstånd typiskt bör innebära eller till och med sättas åt sidan till förmån för annan sökande i en konkurrenssituation.

I övrigt föreslås inga förändringar i sanktionssystemet.

Kommittén har funnit att den bestämmelse i radio- och TV-lagen som ger regeringen rätt att ställa villkor om ägarförhållanden och inflytande i tillståndshavarföretag lämnats osanktionerad. Vid en jämförelse med lagens förarbeten framstår detta dock som ett misstag. Kommittén bortser därför från att förslaget i detta avseende inte helt harmoniserar med radio- och TV-lagens nuvarande utformning.

En särskild fråga som överlåtits till kommittén att besvara är huruvida det liksom för närradion skall finnas en bestämmelse som kräver att ansvarig utgivare anmälts innan dess tillstånd beviljas (4 kap. 5 § radio- och TV-lagen). Kommittén anser inte att det finns något behov för motsvarande bestämmelse för lokalradion.

Tillsyn

När programverksamheten får betydelse vid en ny tillståndsprövning eller som en grund för återkallelse förloras något av den funktionella uppdelningen av uppgifter mellan Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket. Emellertid finns även i dag situationer där viss innehållsgranskning kan vara erforderlig för verkets beslut.

Granskningsnämnden bör få uppgiften att granska hur innehållet i tillståndshavarnas sändningarna förhåller sig till de intentioner som legat till grund för tillståndsgivning. En sådan granskning kan med fördel samordnas med det arbete som redan utförs för att övervaka att t.ex. reklamregler följs. Uppdraget att granska lokalradion kommer att bli mer arbetskrävande och grannlaga genom förslaget, men bör ändå kunna klaras med ett mindre tillskott av personal. Det bör övervägas att göra årliga uppföljningar för att bereda det beslutsunderlag som är erforderligt inför nästkommande tillståndsperiod. En generell bestämmelse bör finnas vilken ger Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV möjlighet att från tillståndshavarna få uppgifter om verksamheten, t.ex. i form av programtablåer och annat beskrivande material. En sådan bestämmelse harmoniserar med vad som gäller för de av regeringen meddelade tillstånden. Enligt 3 kap. 2 § radio- och TV-lagen kan nämligen en sådan skyldighet tas in som ett tillståndsvillkor.

Eftersom resultatet av granskningen blir beslutsunderlag för Radio- och TV-verket krävs ett löpande samarbete mellan myndigheterna. De former för vidare samordning av arbetet som kan krävas får utvecklas av myndighetscheferna.

Klagorätt

Nämndens tillståndsgivningsbeslut skall vara överklagbara. Överklaganden kan komma att bli mer vanligt förekommande när beslutsgrunderna blir mer komplexa än att avgöra vem som givit det högsta budet.

Ett särskilt problem är när tillståndsbesluten kan börja gälla. Det förefaller inte möjligt att behålla den nuvarande ordningen att tillståndsbesluten gäller omedelbart, oavsett om de överklagas. En senare ändring av ett tillståndsbeslut skulle nämligen innebära stora skador för den som inlett verksamheten med stöd av beslutet och kunna få till följd att krav reses mot staten från de berörda parterna.

Radio- och TV-verkets beslut överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol. Normalt kommer endast länsrätten att pröva ett överklagat ärende eftersom en vidare prövning i kammarrätt kräver prövningstillstånd. Dock har kammarrätten om ärendet fullföljs alltid minst att ta ställning till frågan om prövningstillstånd skall meddelas. Tiden från verkets beslut till lagakraft-

ägande beslut kan därmed bli relativt lång, upp till ett år eller längre. Att märka är att ett överklagande kan komma att förhindra samtliga sändningar i sändningsområdet under denna tid eftersom talan kan komma att gälla urvalet i dess helhet, dvs. beröra alla sökande som erhållit tillstånd i området. Det kan således inte uteslutas att exempelvis samtliga tio tillståndshavare i Stockholm förhindras att inleda sändningar på grund av ett enda överklagande. De negativa effekterna av att tillståndsgivningsbesluten inte gäller förrän de vunnit laga kraft kan därmed bli stora.

För att undvika att tillståndsgivningen låses under lång tid bör andra alternativ för överprövning övervägas. Det kan därvid noteras att det ändrade urvalsförfarandet utgår från en lämplighetsavvägning och mindre utgör sådan tillämpning av rättsregler som är typisk för domstol.

En särskild fråga är om ärenden om sändningstillstånd berör parts civila rättigheter och skyldigheter och att därför artikel 6 i Europakonventionen aktualiseras. Artikel 6 kräver möjlighet till domstolsprövning och har befunnits tillämplig i förhållande mellan enskild och en offentlig myndighet. I praxis har begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" kommit att omfatta tillstånd för bedrivande av näringsverksamhet. Kommitténs uppfattning är i korthet att själva tillståndsgivningen – ett stadium där sökandena ännu inte definitivt erhållit någon rättighet – i detta fall inte kräver domstolsprövning medan däremot de beslut som fattas efter det att tillståndet vunnit laga kraft bör kunna prövas av förvaltningsdomstol.

Regeringen bör normalt inte belastas med överprövningar av förvaltningsärenden. Emellertid är inga av de andra alternativ som finns, exempelvis att skapa en speciell klagonämnd eller lägga uppgiften på en central förvaltningsmyndighet, lämpliga i detta fall. Det rör sig därtill om ärenden av vikt för yttrandefriheten som kräver särskilda, i någon mån politiska, överväganden. Regeringen är redan verksam som tillståndsprövande organ för andra former av radio- och TV-sändningar. Överprövningar i någon större omfattning torde dessutom inskränkas till vart femte år.

Kommittén föreslår således att själva tillståndsgivningsbesluten överprövas av regeringen. Övriga beslut av tillståndsnämnden och verket skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol i den ordning som nu gäller.

Det krav på domstols- eller kvalificerad nämndprövning som finns i 3 kap. 5 § första stycket YGL skall tillgodoses genom att tillståndsnämnden ges erforderlig kvalitet.

5.5.6 Möjligheterna att förändra lagstiftningen under löpande tillståndsperiod

Statens möjlighet att förändra lagstiftningen under löpande tillståndsperiod är begränsad eftersom tillståndshavarna har ett starkt och därför rättsligt skyddat intresse av oförändrade förhållanden. En legalt möjlig, allmänt rimlig och samtidigt effektiv förändring är att föreskriva att den andel program som framställts särskilt för den egna verksamheten skall sändas under dagtid.

En innehavare av en koncession bör kunna lita på att hans ställning inte alltför mycket förändras under koncessionstiden. Eventuella förändringar skall begränsas till vad som ur en allmän synvinkel framstår som rimligt – oavsett om det i och för sig är legalt möjligt med än större ändringar.

Kommitténs legala utgångspunkter är att de föreslagna ändringarna inte skall riskera ersättningsskyldighet eller andra rättsliga påföljder för staten i händelse av process och att det inte som en del i förslaget skall ingå någon form av ekonomisk uppgörelse mellan stat och tillståndshavare. Möjligheterna till ändringar under löpande tillståndsperiod med beaktande av dessa utgångspunkter är begränsade.

Den intresseavvägning som är ledande såväl för ett rättsligt avgörande som vid ett mera allmänt resonemang ger det enskilda intresset ett försteg. Till ett starkt enskilt intresse bidrar bl.a. de höga avgifterna, de stora investeringarna och att tillståndshavarna haft fog för att vänta sig en ostörd verksamhet under tillståndsperioden. Till detta kommer att tillståndshavarna knappast kan lastas för att utfallet av reformen inte blivit det önskade. Det bör mot denna bakgrund krävas ett tungt vägande allmänt intresse för att motivera ingripande förändringar under löpande tillstånd. Sådana skäl kan vara värnande av olika säkerhetsintressen, hälsa och miljö. Det allmänna intresse som förfelats – att en fördelning av sändningsutrymme skall resultera i mångfald och en vid yttrandefrihet – är visserligen starkt men inte av den karaktären att det självklart tar över det enskilda intresset i detta fall. Därvid kan noteras det stora utrymme som numera finns att effektivt förmedla åsikter och information på andra vägar än genom marksänd ljudradio och television, exempelvis via satellit, kabel- och telenät.

Under den löpande tillståndsperioden är det inte möjligt att ändra reglerna om ägande. Ägandet har tagit form efter rådande regler och tillämpningen av dessa. I många fall kan inflytandet i fler än ett tillståndshavarbolag, genom ägande eller avtalsförhållande, sägas vara tämligen exakt anpassat till vad som har tillåtits. Även små ändringar skulle därför få sådana drastiska konsekvenser att de i praktiken skulle vara att jämföra med återkallelse av tillstånd.

Det är knappast heller möjligt att ändra regler för tillståndsgivning och införa en ny urvalsmetod under löpande period oavsett hur man förfar med avgifterna. Detta skulle nämligen innebära att nuvarande tillståndshavare ges konkurrens av tillståndshavare som verkar under andra villkor, vilket tillståndshavarna svårligen kunnat förutse. Staten har dessutom ett allmänt ansvar att i möjligaste mån verka för konkurrensneutralitet. Det finns också andra skäl som talar mot att tillskapa en ordning med parallella regelsystem. Ett skäl är att det lagtekniskt och granskningsmässigt är komplicerat med olika regler för olika tillståndshavare. Även risken för komplikationer inom det nuvarande systemet med frånträdelser av tillstånd m.m. ökar. Ett under tillstandsperioden ändrat urvalsförfarande skulle därtill i praktiken bli av mindre betydelse. De tillkommande upplåtelseerna som kan bli aktuella under de närmaste åren i analog teknik synes uppgå till endast något femtontal tillstånd på mindre orter. Med hänsyn till den tid som åtgår innan ändringar kan träda i kraft skulle dessa tillstånd bara gälla under en kortare tid (2–3 år) innan nuvarande tillstånd löper ut.

Vad gäller programreglerna kan begränsade ändringar diskuteras redan under löpande tillstandsperiod. Ändringar som innebär krav på visst programinnehåll synes dock, förutom diskutabla ur ett allmänt perspektiv, vara en alltför ingripande förändring av förutsättningarna för verksamheten. Detsamma gäller större ändringar av andelen självständigt programmaterial. Däremot bör det vara möjligt att föreskriva att andelen program som framställts särskilt för den egna verksamheten skall sändas under viss del av dygnet. Kommittén föreslår att bestämmelsen redan under löpande tillstandsperiod ändras så att andelen program som framställts särskilt för den skall sändas under dagtid, kl. 06.00–18.00.

En sådan förändring är formellt sett liten eftersom den inte innebär att några innehållsmässiga krav ställs. I praktiken är ändringen ändå betydelsefull för en del av tillståndshavarna. Det måste emellertid ha stått klart för dessa tillståndshavare att lagstiftarens intentioner med bl.a. den nu diskuterade regeln varit att de lokala stationerna till viss del skall bedriva en självständig programverksamhet med eget programmaterial. Avsikten har inte varit att kravet på egenproduktion skall uppfyllas med en CD-växlare natttid – oavsett att lagtextens avfattning enligt Granskningsnämndens för radio och TV bedömning inte förmått förhindra detta. De tillståndshavare som lagt upp sin verksamhet på detta sätt har därför kunnat förutse att de därigenom redan under tillstandsperioden riskerat att drabbas av en justerad lagtext. Just det förhållandet att ändringen inte lika belastar alla tillståndshavare, utan främst dem som bortsett från lagstiftarens syfte med reglerna, är ett ytterligare stöd för att ändringen kan föreslås som legalt möjlig under löpande tillstandsperiod.

Förändringen bör vara effektiv eftersom radiolyssnandet till övervägande del sker dagtid, vilket får till följd att tillståndshavarna koncentrerar sin egentliga programverksamhet till denna tid.

5.5.7 Förändringar efter år 2000

Efter utgången av nuvarande tillståndsperiod är det möjligt att ändra lagstiftningen och genomföra kommitténs förslag. De nuvarande tillståndshavarna kan ges försteg om flera sökanden är mer eller mindre jämbördiga.

De nuvarande tillstånden upphör formellt att gälla vid utgången av år 2000. Detta gäller såväl enligt lagtext som enligt tillståndens avfattning. Det anges uttryckligen i de tillstånd som Radio- och TV-verket beviljat att tillstånden gäller för tiden fram till år 2001. I tillståndshandlingarna finns inget utsagt om att tillstånden kan komma att förlängas. Formellt gäller således att Radio- och TV-verket har att fatta nya tillståndsbeslut för den kommande perioden.

Enligt 8 § andra stycket lokalradiolagen skall verket vid en tillståndsperiods slut på tillståndshavarens begäran förlänga tillståndet ytterligare en period. Det enda lagfästa undantaget från detta är om en tillståndshavares sändningsområde efter ändrad indelning av sändningsområden inte längre framstår som väsentligen detsamma. Detta förhållande har ofta beskrivits, bl.a. av Radioutgivareföreningen, som att de nuvarande tillståndshavarna genom lagtextens formulering försäkrats om att tillstånden efter förlängning skall gälla till utgången av år 2008. Strikt enligt lagtextens formulering är innebörden dock en annan. Eftersom tillstånden efter begäran vid en tillståndsperiods slut skall förlängas ytterligare en period kommer tillstånden att bli eviga, förutsatt att lagen är oförändrad och områdesindelningen bibehållen.

Det är en orimlig slutsats att lagformuleringen skulle konstituera ett rättsligt förhållande som inte skulle kunna ändras av riksdagen – tillståndshavarnas ställning skulle i så fall ha en högre rättslig kvalitet än om den befästs i grundlag. Det är uppenbart att staten kan genombryta tillståndshavarens ställning genom ny lagstiftning.

Frågan som följer är vid vilken tidpunkt lagändringar kan genomföras utan att rättsliga påföljder för staten kan bli aktuella. En väsentlig utgångspunkt är därvid att de tillstånd som förvaltningsmyndigheten meddelat upphör att gälla vid utgången av år 2000. Det finns således inte någon tillståndsmässig utfästelse från statens sida för tiden därefter. Av än större vikt för statens möjlighet att fritt förändra lagstiftningen är de klart uttalade förbehåll härom som finns i

lagens förarbeten (prop. 1992/93:70). Förbehåll har lämnats rörande lagändringar på grund av mindre väl lämpade regler, ändrade tekniska förutsättningar eller andra förändrade förhållanden (s. 20–21) eller efter en allmän översyn (s. 42–43). Vidare har lagrådet påpekat – till vilket regeringen anslutit sig – att de som erhållit tillstånd måste räkna med möjligheten att de inte får tillståndet förlängt på grund av skärpta krav i lokalradiolagen (s. 25–26).

Under dessa förhållanden är det tveksamt om det ens finns anledning att anlägga de tankegångar som är typiska för en sådan intresseavvägning som tidigare beskrivits. Om så ändå sker leder det naturligen till påpekandet att osäkerheten i tillståndens bestånd och innebörd efter år 2000 varit en i högsta grad förutsebar och påräknelig faktor för tillståndshavarna och att inte någon, vare sig tillståndshavare eller part i avtalsförhållande, kan förvänta sig att för evigt under oförändrade förutsättningar behålla sin ställning.

Kommitténs slutsats är att det rent legalt är möjligt att införa de förändringar som föreslås redan när de nuvarande tillstånden löper ut.

En av förändringarna är att tillståndshavarna inte har den rätt till förlängning som anges i ovan nämnda bestämmelse. Ur allmän synvinkel framstår det dock som lämpligt att de nuvarande tillståndshavarna – varav vissa utvecklats en form som ligger nära vad lagstiftningen syftat till – kan ges ett försteg vid nästa ansökningstillfälle. Detta kan lämpligen ske genom att nuvarande tillståndshavare ges försteg om verket finner fler sökande mer eller mindre jämbördiga.

Det är att märka att det principiella resonemang som förts ovan inte ens kommer att vara tillämpligt på alla de nuvarande tillståndshavarna eftersom den översyn av sändningsområdena som föreslås kan komma att leda till väsentliga förändringar, vilket är en omständighet som redan enligt gällande lag kan medföra att tillstånd inte skall förlängas.

6 Närradion

6.1 Tillståndshavarkretsen

Närradion skall även i fortsättningen vara förbehållen lokala ideella sammanslutningar. Rätten att sända skall dock vidgas till en större krets genom att tillstånd skall kunna ges även till lokala ideella föreningar som bildats för att sända närradio. Det nuvarande kravet på verksamhet på orten under minst ett år skall upphävas. Förändringen syftar till en vidgad yttrandefrihet och en livskraftigare närradio som bättre kan utnyttja det sändningsutrymme som avsatts för ändamålet.

Gällande lag

Rätten att sända närradio är förbehållen en trängre krets juridiska personer. Närradion är avsedd som åsiktsradio för det traditionella föreningslivet och för Svenska kyrkans församlingar. I radio- och TV-lagen definieras närradion som "lokala ljudradiosändningar för föreningslivet".

Enligt 4 kap. 4 § radio- och TV-lagen kan tillstånd ges till följande juridiska personer:

1. Lokala ideella föreningar som bedriver verksamhet inom sändningsområdet.
2. Lokala ideella föreningar som har bildats för att i närradio sända program som ett led i den verksamhet som en riksorganisation bedriver inom sändningsområdet.
3. Församlingar inom Svenska kyrkan.
4. Obligatoriska sammanslutningar av studerande vid universitet och högskolor.
5. Sammanslutningar av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål (närradioföreningar).

På de lokala ideella föreningarna i de två första punkterna ställs krav att verksamhet inom sändningsområdet skall ha bedrivits i minst ett år före dagen för ansökan om tillstånd.

Motiv

Tanken att närradion skall vara en åsiktsradio för föreningslivet har vidhållits när lagen varit föremål för översyn. Det primära syftet är att ideella föreningar

skall kunna sända program som ett led i sin vanliga verksamhet. Grupper eller enskilda med syfte att enbart sända radio har därför varit uteslutna från närradion. Andra former av juridiska personer som bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar har inte heller givits möjlighet att använda närradion. Detsamma gäller stat, kommuner och offentliga organ. Skälet att just organisationslivet givits privilegiet att sända är att det ansetts väsentligt att föreningarna såsom företrädare för olika intressen skall ges möjlighet att uttrycka sina uppfattningar.

I 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) anges att det skall finnas en möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Bestämmelsen har tillkommit för att garantera att fördelningen av frekvenser alltid skall leda till att ”det finns ett utrymme för ett system av det slag som närradion nu utgör”. Grundlagen skyddar således en form av lokal ideell radio. Däremot förbehåller inte lagen denna radioform för en definierad tillståndshavarkrets.

Kommitténs förslag och motiv

Närradions tillståndshavarkrets bör kunna omfatta fler.

Närradions tillkomst har inneburit en vidgad yttrandefrihet. Möjligheten att få sända närradio är samtidigt inskränkt. Eftersom antalet radiofrekvenser är begränsat kan heller inte användandet av ljudradion vara helt fritt. Det är nödvändigt att inte bara göra prioriteringar mellan olika former av radioanvändning utan även mellan olika användare. Detta gäller även inom närradion.

De förändringar som ägt rum både vad gäller faktisk närradioanvändning och i samhället i stort aktualiserar frågan om vilka som i framtiden skall få sända närradio. Frågan bärs också fram av yttrandefrihetsgrundlagens erinran om att det allmänna skall sträva efter vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet vid upplåtelse av radiofrekvenser.

Ett flertal omständigheter talar för att tillståndshavarkretsen bör kunna vidgas.

Det utrymme som finns för närradiosändningar utnyttjas för närvarande inte fullt ut. Antalet sändande sammanslutningar har kraftigt minskat under de senaste åren och det finns ledig sändningstid på så gott som alla orter. I mer än hälften av landets kommuner äger inga närradiosändningar rum trots att det i frekvensplaneringen finns utrymme avsatt för närradion. På många orter har närradion svårt att överleva eftersom få av dem som kan erhålla tillstånd har intresse av att sända.

Grupper som formellt inte är sändningsberättigade står för en stor andel av sändningstiden. Det rör sig till stor del om grupper vars vilja att sända bör ses som legitim inom ramen för en ideell lokal radio. Dit hör bl.a. gymnasieskolornas medieutbildningar och arbetsmarknads- och ungdomsprojekt i olika

former. Dit kan också räknas många olika former av småskalig, icke kommersiell radio, som kan vara inriktad på ortens händelser eller sändningar till speciella grupper, såsom invandrare, sändningar som inte är en sidoverksamhet i det traditionella föreningslivet. Lagstiftning bör därför kunna harmoniseras med de verkliga förhållandena utan att tanken om närradion som en lokal radio för ideella intressen överges.

Till detta kommer att det traditionella föreningslivet tycks ha förlorat en del av sin forna betydelse. I vart fall organiserar det färre unga människor.

Det är mot denna bakgrund knappast motiverat att behålla närradion som endast ett språkrör för det etablerade föreningslivet. Yttrandefriheten gagnas av att fler får tillstånd att sända och ett tillskott av sändningsberättigade skulle kunna vitalisera närradion och göra den mer angelägen på orten.

De betänkligheter som finns mot att lätta på de nuvarande begränsningarna i fråga om sändningsrätt rör främst risken för en kommersialisering av närradion. En förändring skulle kunna göra det enklare för den som vill sända närradio med vinningssyfte att få tillstånd. Emellertid visar erfarenheten av gällande regler att det för närvarande inte bereder sådana intressenter några som helst svårigheter att via ”samarbete” med tillståndsberättigade vinna tillträde till närradion. Så länge tanken är ett stort antal små och stora sammanslutningar av olika karaktär utan större kostnad och besvär skall kunna få tillstånd är detta dock svårt att undvika, oavsett hur tillståndsreglerna utformas. Därtill är andra faktorer mer avgörande för risken för en kommersiell utveckling, främst naturligtvis reklamrättigheten men också i hög grad sändningsområdenas storlek och möjligheten att samsända och sända centralt producerade program.

En utvidgning kan äga rum på det sättet att det blir möjligt för enskilda att bilda en ideell förening med syfte att sända radio. För tillstånd skall krävas att föreningen och dess medlemmar har lokal anknytning genom boende eller verksamhet. Vidare skall syftet vara ideellt och verksamheten får inte till någon del drivas i enskild eller juridisk persons vinstintresse. Sammanslutningar där medlemskretsen består av juridiska personer bör inte beviljas tillstånd.

Nuvarande kategorier av tillståndshavare bör även i fortsättningen kunna erhålla tillstånd för att bedriva närradiosändningar som en del av sin hela verksamhet. Inget hindrar emellertid en sådan sammanslutnings medlemmar från att bilda och utöva närradioverksamheten i en ideell förening inriktad på närradiosändningar om det skulle befinnas mer passande.

Det krav som för närvarande finns på ettårig verksamhet på orten bör avskaffas eftersom det inte är förenligt med tanken att en ideell förening skall kunna bildas i avsikt att sända närradio. Uppfyllande av de formella förutsättningarna för att en förening skall kunna inta ställning av självständig juridisk person, stadgar m.m. utgör självfallet krav för tillstånd. Härutöver bör också krävas att föreningen organiserar ett flertal enskilda med lokal anknyt-

ning. Eftersom sändningsutrymmet är begränsat bör undvikas att tillstånd lämnas till föreningar som framstår som konstruerade för endast en eller ett fåtal individers sändningsintresse. För tillstånd skall krävas att ansvarig utgivare är utsedd och att de krav som ställs på sådan enligt YGL är uppfyllda.

Regeln om att församlingar i Svenska kyrkan skall ges tillstånd bör förändras så att också kyrkliga samfälligheter i Svenska kyrkan innefattas eftersom de ekonomiska förutsättningarna och beslutanderätten i de frågor som aktualiseras vanligen finns hos samfälligheterna.

Närradioföreningars ställning och sändningsrätt behandlas nedan i avsnitt 6.6.

6.2 Tillståndsgivning, sändningstider och avgifter

Tillståndsgivningen skall skötas centralt av Radio- och TV-verket. De verksamma sammanslutningarna skall bedriva sändningarna under eget tillstånd och med egen ansvarig utgivare. Fördelningen av sändningstider skall kunna ske genom frivilliga överenskommelser mellan tillståndshavarna. Enbart när tillståndshavarna inte kan enas om fördelningen skall verket fatta beslut.

Radio- och TV-verkets kännedom om det på orten gällande sändningsschemat bör i första hand erhållas genom ett samarbete med den lokala närradioföreningen. Det skall dock finnas en skyldighet för den enskilde tillståndshavaren att på begäran lämna verket upplysning om sina sändningstider. Verket skall kunna förena en sådan begäran med vite.

Avgifterna för att sända närradio skall avskaffas.

Gällande lag

Radio- och TV-verket handhar tillståndsgivningen för närradio. Enligt 4 kap. 3 § radio- och TV-lagen bestämmer verket vilka som får sända närradio och under vilka tider sändningarna får äga rum. Tillstånd att sända närradio gäller för viss tid. Sändningstiden fördelas enligt tillståndshavarnas önskemål. Om dessa inte kan enas om fördelning av sändningstiderna beslutar verket vem som skall ges förtur. Besluten om sändningstid gäller tills vidare, dock högst ett år. Besluten kan omprövas om det finns särskilda skäl.

Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vad som tidigare gällt enligt närradiolagen med den skillnaden att tillstånd tidigare har lämnats på obegränsad tid.

Avgift för närradiosändningar utgår enligt förordningen (1984:463) med 15 kronor för varje påbörjad timme. Avgifterna beräknas kvartalsvis i efterhand. Den som inte sänder reklam kan befrias från avgiften genom att i efterhand ge in en deklARATION om att reklam mot vederlag eller program mot betalning inte sänts.

Motiv

Ordningen med en centraliserad tillståndgivning för ljudradio och television har aldrig nämnvärt ifrågasatts. Däremot har för närradions del länge diskuterats möjligheten att decentralisera besluten om sändningstid till de lokala närradioföreningarna, de sammanslutningar för handhavande av gemensamma närradioändamål som på de flesta orter bildats av tillståndshavarna.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas åt bolag, *förening*, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag.

Det är således formellt möjligt att låta en närradioförening utöva förvaltning. I praktiken förekommer överlämnande enligt detta stycke emellertid mycket sällan. Möjligheten bör utnyttjas endast om starka skäl föreligger. När överlämnande förekommer är det till mycket väl etablerat organ, exempel är Svensk Bilprovning AB, Sveriges Advokatsamfund och Röda korset.

Vid flera tillfällen har möjligheten att överlämna till närradioföreningar att besluta om sändningstidernas fördelning övervägts och avvisats (jmf exempelvis prop. 1984/85:145 s. 25–26 och SOU 1990:70 s. 162–165). Mot bakgrund av att uppgiften är av viktig art eftersom den i realiteten angår begränsning av informations- och yttrandefrihet har påpekats de stora krav som ställs på beslutsfattaren. Praktiska problem har ansetts uppkomma eftersom den lagstiftning som reglerar myndigheters verksamhet, exempelvis förvaltningslagen och sekretesslagen, inte skulle gälla för närradioföreningens handläggning. Offentlighetsprincipen skulle inte vara tillämplig. Vidare har pekats på närradioföreningarnas stora antal, bräckliga juridiska form och att de själva som sändningsberättigade skulle kunna ha intressen i de ärenden som skulle prövas.

Dessa överväganden, tillsammans med en ambition att ändå decentralisera besluten om sändningstid, ledde till att ett förslag om inrättande av lokala närradioråd, med ställning av myndighet, framlades i betänkandet ”Lokalt ledd närradio” (SOU 1990:70). Förslaget, som innebar tillskapande av ett 150-tal lokala närradioråd vars verksamhet skulle regleras i särskild ordning, har aldrig lett till lagstiftning. Vid den senaste reformeringen behölls den rådande ordningen med hänvisning till att förslaget fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna och det inte var lämpligt med en förändrad beslutsordning samtidigt som reklam infördes i närradion.

Radio- och TV-verket har föreslagit att en modell liknande den som gäller för lokala kabelsändarföretag skall tillämpas. Lokala kabelsändarföretag förordnas av verket enligt radio- och TV-lagen och erhåller kostnadsfritt tillgång till en kanal i kabelnäten, vilket är en del av nätinnehavarnas s.k. must carry-skyldighet. Ett förordnande förutsätter att kabelsändarföretaget bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och kan antas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sina sändningar. Sändningstiden fördelas sedan mellan intressenterna inom kabelsändarföretaget. Vid tillämpning av en sådan modell skulle således endast en tillståndshavare förordnas på varje ort under kravet att deltagande i dennes verksamhet skulle vara öppet för alla som ville sända.

Tillämpning

I dag äger tidsfördelning typiskt rum på följande sätt. Den lokala närradioföreningen samlar tillståndshavarna på orten till ett årligt sammanträde om fördelning av sändningstider. Ett schema upprättas och sänds till Radio- och TV-verket för beslut och registrering. Radio- och TV-verket fattar sedan beslut, vilket vanligen kräver ett antal kontakter mellan myndigheten och närradioföreningen/de lokala tillståndshavarna. Beslutet om sändningstiderna gäller ett år. Inför utgången av perioden påminner verket tillståndshavarna på orten om att det är dags att sända in ett nytt schema till verket.

Under året inträffar dock regelmässigt förändringar. Nya tillståndshavare tillkommer, andra avslutar sina sändningar, ändringar och byten av sändningstid äger rum, sändningsuppehåll förekommer osv. Allt detta resulterar i nya ansökningar och nya beslut om sändningstider eftersom rätten att sända förutsätter ett beslut av verket. De flesta ansökningar om sändningstid ingriper dessutom i ett två- eller trepartsförhållande. Ärendet rör den sökande, närradioföreningen på orten som har ett övergripande ansvar, och andra tillståndshavare som avstår från eller kan vara intresserade av sändningstiden. Alla tidsärenden måste passera myndigheten och där behandlas på ett sätt som uppfyller förvaltningslagens krav. Systemet leder till en stor pappershantering rörande okomplicerade ärenden och upplevs av tillståndshavarna som tröttande.

Genom registrering av sändningstiderna ges ett underlag för debitering av avgifter som sker utifrån ianspråktagen sändningstid samt medges allmänheten och olika myndigheter, exempelvis Granskningsnämnden för radio och TV, snabb kunskap om vem som varit ansvarig för viss sändning. Det medför också att verket får god kontroll över hur sändningarna bedrivs, vilket exempelvis ger verket möjlighet att initiera ärenden om återkallelse av tillstånd när sändningar har upphört.

Det schemaarbete som äger rum vid den lokala närradioföreningen förebygger tvister om sändningstid. Sådana uppstår ändock, dels vid schema-

läggning, dels också under löpande perioder, exempelvis när flera tillståndshavare vill ha tid som blivit ledig. De flesta sådana konflikter som når verket löses genom informell medling av tjänstemännen men i ett visst antal fall måste verket fatta beslut. Sådana beslut har dock blivit allt färre och uppgår till mindre än tio årligen. Enkla proportionella principer används av verket vid sådan tvångsmässig fördelning. Programinnehåll och andra faktorer av skönsmässig karaktär ges ingen betydelse.

Kommitténs förslag och motiv

Den nuvarande ordningen med att på varje ort ge separata tillstånd till alla som är berättigade att sända skall behållas. Kommittén har övervägt Radio- och TV-verkets förslag men funnit det angeläget att även i fortsättningen bibehålla den höga rättssäkerhet det innebär för den enskilda organisationen att alltid garanteras tillstånd och sändningstid, oavsett de konflikter som kan finnas eller komma att uppstå på hemorten. I denna garanti ligger också ett konfliktförebyggande moment eftersom vetskapen om regleringens innebörd kan förväntas avhålla från försök att blockera andra grupper från att göra sig hörda.

Modellen med en tillståndshavare på varje ort som till sina medlemmar fördelar sändningsutrymmet är smidig men ger inte samma garanti för att alla får tillgång till mediet. För lokala kabelsändarföretag gäller att missförhållanden först kan beaktas vid omprövning av tillstånd efter periodens utgång. Visserligen har problemen därmed varit små men förhållandena skiljer sig avsevärt mellan det billiga ljudradiomediet och den dyrare televisionen. Kabelsändarföretagen har haft svårt att fylla sina tablåer och deras verksamhet har inte haft karaktär av åsiktsforum, vilket skiljer dessa från närradion som på vissa platser kännetecknats av tvister om sändningstid, meningsmotståndningar och tillståndshavare med uppseendeväckande åsikter. Det är troligt att tvister uppstår oftare inom närradion. För att tillgodose rättssäkerhetsaspekter skulle modellen därför för närradions del behöva tyngas med en noggrann reglering av formerna för tillståndshavarens interna arbete och för tvistlösning under löpande tillståndsperiod. Samtidigt skulle i praktiken alla de principiella invändningar som framförts rörande delegering av beslutanderätt till närradioföreningar kunna hävdas mot ordningen.

Med en fortsatt tillståndsgivning till de enskilda sammanslutningarna skall reglerna om ansvarig utgivare behållas oförändrade.

Tillståndsgivningen bör även i fortsättningen skötas centralt av statlig myndighet. Effektivitet och rättssäkerhet talar för detta. I dag handläggs sålunda tillståndsgivningen för hela landet av ett fåtal personer med gedigen kompetens. Den centrala myndigheten sköter dessutom utgivarfrågor, avgifter, information till tillståndshavarna m.m. Denna ordning är rationell, effektiv och garanterar att ärendena behandlas lika. Visserligen är det möjligt att enligt 11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anförtro statlig förvalt-

ningsuppgift åt kommun eller att lägga uppgiften på länsstyrelse men detta skulle innebära försämringar i dessa avseenden, kräva betydande lagändringar och dessutom utgöra en omotiverad skillnad mot övrig tillståndsgivning för radio och TV.

En enklare ordning vad gäller sändningstider bör införas, innebärande att verket bara skall fatta beslut när det föreligger tvist mellan tillståndshavare om viss sändningstid.

Tidigare har avvisats att delegera beslutanderätt i ärenden om sändningstid till närradioföreningar. Emellertid utövas i praktiken ingen beslutanderätt vid fördelningen av sändningstider. Fördelningen grundas på frivilliga överenskommelser och närradioföreningen har en sammankallande och förslagsställande roll. Sådana frivilliga överenskommelser om sändningstid och närradioföreningens del i deras tillkomst kan knappast sägas utgöra myndighetsutövning eller yttrandefrihetsbegränsande beslut. Det möter således inga rättsliga hinder att låta tillståndshavarna själva fördela sändningstiden och avlyfta verket de rutinmässiga registrerande besluten av dessa överenskommelser. Verkets uppgift kan begränsas till att fastställa sändningstider enbart när tillståndshavarna inte kan enas. En tillståndshavare kan med andra ord alltid påkalla verkets prövning av hur sändningstid skall fördelas när motstridiga intressen på orten finns. Myndighetsbeslut om sändningstider kan också vara erforderligt vid störningar, exempelvis när tillståndshavarna inte respekterar varandras tider.

Verkets fördelning av sändningstid skall även fortsättningsvis ske enligt de principer som beskrivits i tidigare lagförarbeten och utvecklats vid tillämpning. Verkets beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst ett år, och verket har att följa upp förhållandena på orten när beslutet löper ut.

Två frågor måste lösas om Radio- och TV-verkets registrering av alla sändningstider skall kunna avskaffas. Det rör kunskapen om vilken tillståndshavare som sänt på viss ort vid viss tid och hur avgifter skall beräknas, om sådana skall utgå.

Kännedom om sändningsschema

Närradioföreningarna och tillståndshavare skall lämna upplysningar om sändningstider till Radio- och TV-verket. De enskilda tillståndshavarna skall kunna föreläggas att upplysa om sändningstider.

Det finns ett behov hos Radio- och TV-verket av god kunskap om vilka sändningstider de olika tillståndshavarna har, dels för egen del, dels för att kunna lämna upplysningar om sändningstider till allmänheten och andra myndigheter. Det är väsentligt att finna en rimlig balans mellan behovet av kunskap om sändningstider och omfattningen av rapporteringsplikten. Det vore föga meningsfullt att ersätta den nuvarande registreringen med inrapportering av varje sändningstillfälle i efterhand. Det torde vara tillräckligt

att en rapportering sker var gång nya sändningsscheman bestäms, i likhet med vad som är fallet i Danmark och Norge. Det står tillståndshavarna fritt att avgöra hur länge ett sändningsschema skall gälla.

Skyldigheten kan uppfyllas genom närradioföreningens försorg. Närradioföreningar är inte obligatoriska sammanslutningar och skyldigheten att lämna upplysningar om de egna sändningarna måste ytterst åvila den enskilde tillståndshavaren. Erfarenheterna från grannländerna visar att det normalt inte är något problem att på frivillig väg erhålla kunskap om sändningstiderna. Verket kan utveckla en lämplig rutin för detta.

En möjlighet att vid vite förelägga en tillståndshavare att lämna upplysningar om de egna sändningstiderna skall dock finnas.

Även Granskningsnämnden för radio och TV och Konsumentombudsmannen bör kunna begära in sådana upplysningar vid äventyr av vite.

Avgifter

Avgifter skall inte längre utgå för närradiosändningar.

Rent allmänt utgör närradions ställning av ideell radio med ansträngd ekonomi en anledning att avskaffa avgifterna.

För den som inte sänder reklam är avgiften indirekt redan avskaffad eftersom det är möjligt att erhålla avgiftsbefrielse. Allt färre sänder reklam i närradion. Verkets intäkter sjunker därför konstant, från ca 4 miljoner kronor per år 1993 till under 2 miljoner kronor under år 1996. Eftersom verkets kostnad för hanteringen är avsevärd, ca 300 000 kronor per år, blir det överskott som statsfinansiellt motiverar uttaget allt mindre. I nuvarande system bör även de många reklamfria tillståndshavarnas möda med att söka befrielse från avgifterna noteras. Som indirekt finansieringskälla är det krympande överskottet dessutom helt marginellt i förhållande till de årliga koncessionsavgifter på flera hundra miljoner kronor som erhålls från lokalradiotillståndshavarna och TV4 AB.

Mot ett avskaffande av avgifterna har vanligen anförts att det är principiellt betänkligt att reklamsändande närradiotillståndshavare skall vara fria från avgifter medan lokalradiotillståndshavarnas koncessionsavgifter är höga. I praktiken har det emellertid visat sig att något verkligt konkurrensförhållande inte föreligger och att den synbara genvägen till avgiftsfri kommersiell radio via närradion inte varit brukbar. Borttagande av de låga avgifter som nu utgått saknar betydelse för förhållandet mellan de två radioformerna.

Alternativt kan den föreslagna ordningen med slopad registrering av sändningstid kombineras med avgifter i annan form. Det är naturligtvis möjligt att låta den som vill sända reklam betala en årlig avgift om ett antal tusen kronor för rättigheten eller belägga själva tillståndsgivningen eller innehavet av ett tillstånd med en avgift till täckande av de administrativa kostnaderna.

Fördelning av sändningstid på orter med mer än en sändningsmöjlighet

I de sändningsområden som har fler än en sändningsmöjlighet för närradio (två eller flera frekvenser) medför den nya ordningen en ökad risk för att en tillståndshavare med olika metoder skaffar sig en ensamställning på den ena frekvensen. Det finns flera tidigare exempel på sådana överenskommelser som syftat till att ge den ensamme bättre möjligheter att bedriva kommersiella satsningar. När all tidsfördelning löper genom myndigheten motverkas i viss mån detta. Även i fortsättningen kan verket ha ett behov att förebygga ett sådant exklusivt nyttjande. Detta skulle kunna ske genom att myndigheten i själva tillståndsbeslutet anger inte bara inom vilken kommun tillståndet gäller utan också på vilken sändningsmöjlighet/frekvens. Sådana beslut – vilka givetvis skulle kunna omprövas under tillståndsperioden – torde vara möjliga utan lagändring som ingående i verkets allmänna behörighet att besluta om sändningstillstånd.

6.3 Sändningsmöjligheter och sändningsområden

Om Radio- och TV-verket finner att intresset för närradiosändningar på en ort är klart större än tillgången på sändningstid skall verket oftare än i dag kunna göra undantag från principen om att endast en sändningsmöjlighet för närradio får finnas i en kommun.

Verket skall om det finns synnerliga skäl kunna tillåta sändningsområden som är större än en kommun.

Gällande lag

I 4 kap. 2 § radio- och TV-lagen anges att det skall finnas möjlighet att sända närradioprogram i en kommun om en sammanslutning som kan få tillstånd önskar det. Om det finns särskilda skäl får det samtidigt sändas mer än ett närradioprogram i kommunen. Sändningsområdena för närradio får ha en diameter på ca 10 kilometer. Verket får i särskilda fall besluta om större sändningsområden. Utanför storstadsområdena bör det eftersträvas att sändningarna kan tas emot i hela kommunen.

Bestämmelsen motsvarar väsentligen vad som tidigare gällt enligt närradiolagen.

Motiv och tillämpning

Begränsningarna av sändningsområdenas storlek har motiverats med hänvisning till att syftet med närradion har varit att skapa en mycket lokal radio. En annan anledning till begränsningarna av sändningsområden och antalet sändningsmöjligheter är att motverka att närradion på grund av den reklammöjlighet som införts sväller ut och blir en andra form av kommersiell radio, vilket betonats som särskilt viktigt i propositionen (1992/93:70) om privat lokalradio.

Begränsningen i sändarnas räckvidd har funnits från närradions start men genom åren formulerats på olika sätt. Ursprungligen uttrycktes den som att sändarna skulle ha en effekt på 10 watt. I tillämpning började dock snart Närradiokommittén och senare Närradionämnden tillåta högre effekter. Räckvidden formulerades med hänvisning till vilka områden som skulle täckas. Sedermera utvecklades en enkel praxis där sändarna tilläts bli kommundäckande, vilket småningom gavs lagstöd. Några undantag från denna regel har sedan aldrig tillåtits. I startskedet hade dock Närradiokommittén tillåtit vissa små kommuner att utgöra ett och samma sändningsområde. Dessa fåtal sändningsområden som innefattar två kommuner finns fortfarande kvar.

Fler än en sändningsmöjlighet per kommun har bara tillåtits i storstadsområdena och finns nu i Stockholm, Göteborg och Malmö. Sedan lagen omformulerats och reklammöjligheten infördes har Radio- och TV-verket återkallat sändningsmöjligheter i Göteborg och Lund. Bakgrunden är att användarna delvis övergått till lokalradioverksamhet. Ansökningar om ytterligare sändningsmöjligheter på andra platser än storstäderna har under senare år regelmässigt avslagits. I den nämnda propositionen exemplifieras särskilda skäl föreligga i kommuner med stor folkmängd eller kommuner med flera större tätorter.

Kommitténs förslag och motiv

Den principiella begränsningen av sändningsmöjligheterna till en per kommun skall behållas. För detta talar flera skäl. Att man i närradion tvingas att dela frekvensen med andra nyttjare utgör en avgörande skillnad mellan närradio och lokalradio och motverkar kommersialism inom närradion. Att frekvensen delas mellan flera nyttjare bidrar också till att nedbringa kostnaderna vilket synes viktigt för närradions fortlevnad. Vidare är hushållningen med frekvenser en allmänt tillbakahållande faktor.

Det får dock inte ses som ett självändamål att begränsa den ideella radion och pressa ihop sammanslutningarna i en sändningsmöjlighet. Om det enligt Radio- och TV-verkets bedömning på orten finns ett allvarligt intresse för ideell radio som inte ryms inom en sändningsmöjlighet skall detta kunna utgöra skäl för ytterligare en sändningsmöjlighet också utanför de befolknings-

täta storstadsområdena. Detta gäller oavsett om sändningsutrymme som skulle kunna ha avsatts för privat lokalradio därmed tas i anspråk. En upplåtelse av ytterligare sändningsmöjligheter kan dock bara komma ifråga undantagsvis. All attraktiv sändningstid skall vara upptagen och fördelad mellan många tillståndshavare och det skall ändå finnas en efterfrågan från flera sammanslutningar om mer tid. En upplåtelse av en ytterligare sändningsmöjlighet får inte resultera i att en eller ett fåtal intressenter disponerar ett eget utrymme och kan inte förekomma som ett sätt att lösa konflikter på orten.

Det bör vara möjligt att undantagsvis tillåta sändningsområden som är större än en kommun.

Det har visat sig att det i kommuner med liten befolkning kan vara svårt att få tillräckligt underlag i form av sändande organisationer för att bedriva närradio med tillräcklig kostnadsspridning och tillräckligt mycket sändningstid för att göra lyssnarna medvetna om närradions existens. Detta förhållande kan förväntas bestå även om kretsen av sändningsberättigade utvidgas i enlighet med kommitténs förslag. I de fall när närradions existens på orten är beroende av sändningssamverkan med sammanslutningar inom en eller flera grannkommuner bör sändningsområdena kunna omfatta mer än en kommun. Ett tillåtande av detta bör förutsätta att en kommuns egna organisationer dels är mycket få och dels själva inte kan prestera mer än ett fåtal sändningstimmar per vecka. Restriktiviteten i tillämpningen bör betonas genom att det skall krävas synnerliga skäl för att ett sändningsområde större än en kommun skall tillåtas.

6.4 Programregler

Förbudet mot sändning av centralproducerat programmaterial i närradio – det s.k. riksförbudet – skall behållas oförändrat.

Gällande lag

I 6 kap. 6 § radio- och TV-lagen återfinns det s.k. riksförbudet som tidigare funnits i 11 § första stycket närradiolagen. I närradion får endast sändas program som har framställts särskilt för den egna verksamheten. I enstaka fall får det dock förekomma sändningar som inte har framställts enbart för den egna verksamheten, om de är av särskilt intresse för tillståndshavarens medlemmar. Formuleringen i den nya lagen har skärpts något för att bättre överensstämja med tankarna bakom förbudet och hur det tillämpats.

Motiv och tillämpning

Bestämmelsen som funnits sedan närradions start har tillkommit för att motverka nätverkssändningar. Det har ansetts viktigt och som en central del av närradions idé att de lokala sammanslutningarna själva skall producera sina program och inte låta återutsända centralt producerat programmaterial, vilket riskerar att bli fallet bl.a. eftersom många av de lokala sammanslutningarna har anknytning till riksorganisationer. Genom de kommersiella tendenser som funnits i närradion under senare år, reklamens införande och nätverksbildningarna i den privata lokalradion har tillkommit en risk för införlivande i de kommersiella näten. Risken för kommersialisering framhölls följaktligen vid den senaste lagreformen som ett skäl för att behålla riksförbudet (prop. 1992/93:70 s. 36).

Vid tillämpningen har en mycket restriktiv syn på innebörden av bestämmelsen och dess undantag, som tidigare varit vagare formulerat, upprätthållits. Såväl korta centralproducerade inslag i sändningarna (återkommande TT-nyheter) som enstaka centralproducerade sändningar av material utan anknytning till de sändande organisationerna (Ishockey-VM) har befunnits strida mot bestämmelsen. Bestämmelsens nuvarande lydelse visar också väl på hur begränsat det tillåtna området för samsändningar eller sändningar av centralproducerat material är. Det kan bara ske om det rör sig om enstaka tillfällen och det sända skall dessutom vara av särskilt intresse för tillståndshavarens medlemmar.

Förbudet har varit mycket effektivt. Några nätverk eller nätverkssändningar har inte utvecklats inom närradion.

Kommitténs förslag och motiv

Förbudet mot användande av centralproducerat material, det s.k. riksförbudet, skall behållas oförändrat.

Synen på riksförbudet är inte okomplicerad. Det kan ur yttrandefrihetlig synpunkt kritiseras att tillståndshavarna inte fritt får välja vilket material de vill sända. Kritiken mot bestämmelsen är också massiv från utövarnas sida. Riksförbudet utgör dock en avgörande och nödvändig avgränsning mot lokalradion och kommersialism. Det är en garanti för att närradion verkligen blir den lokala radio som är tanken. Att upphäva eller förändra förbudet medför en risk för att kommersiella intressen tar över eller att centrala organisationer kan komma att via sina lokala medlemmar nyttja närradion för centralt producerade sändningar. Betecknande för frågans komplexitet är hur kritikernas syn på vad som skulle tillåtas skiljer sig åt. Vissa vill endast under kort tid sända centralt producerade nyheter, andra vill byta programmaterial obegränsat, en tredje kategori vill lätta upp för lokalt-regionalt samarbete och samsändningar.

Det är uppenbart att en förändring som tillät en viss andel icke egenproducerat material skulle medföra ökade tillämpningsproblem och frånta bestämmelsen den effektivitet den i dag i sin enkelhet har.

De hypotetiska förutsättningarna för ett ändrat riksförbud utvecklas i ett alternativt scenario i avsnitt 6.5.

6.5 Reklam och risken för kommersialism

Rättigheten att sända reklam och sponsrade program i närradion skall behållas.

Gällande lag, motiv och tillämpning

Det har sedan den 1 april 1993 varit tillåtet med reklam i närradion.

Rättigheten att sända reklam och använda sponsring infördes för att ge tillståndshavarna möjlighet att finansiera sändningarna. Med tillåtligheten följde fokusering på några speciella frågor. För Närradionämnden, sedermera Radio- och TV-verket, gällde en ökad vaksamhet mot att tillståndsgivningen inte ledde till bulvanförhållanden och ökat spelrum för kommersiella intressen samt att åtskilja avgiftsbetalande reklam användare och avgiftsbefriade. För den innehållsgranskning som nu utförs av Granskningsnämnden för radio och TV tillkom att tillse att bestämmelserna om annonssignaturer m.m. följdes. Efter granskning har visserligen ett antal fällningar förekommit rörande det sistnämnda men några större problem tycks inte föreligga. Uppgiften att skilja avgiftsskyldiga och avgiftsfria enligt den särskilda avgiftsförordningen löstes, men ett besvärligt system byggande på kvartalsvisa deklARATIONER kom att tynga de tillståndshavare som inte använde reklam.

Den initialt svåraste uppgiften var att hålla kommersiella krafter stängda. Det visade sig så gott som omöjligt att med rådande bestämmelser förhindra de kommersiella aktörer som med hjälp av visserligen existerande sammanlutningar, men i realiteten närmast bulvaner, startade sändningar i närradion. Fyra av de fem nu existerande lokalradionätverken startade sina sändningar i närradioform.

Kommitténs förslag och motiv

Möjligheten till reklam och sponsring skall behållas i närradion. För behållande av reklam möjligheten talar att många tillståndshavare vill behålla reklamen och att inte heller tillståndshavare som själva avstår från reklam och sponsring är uttalat avvisande. Bidragande till ställningstagandet är även att

reklamen ses som en betydelsefull del av finansieringen på vissa orter som bedriver en mer modern typ av närradio, en ”ortsradio”, som kanske är mer livskraftig än den traditionella föreningsradion.

Det finns också skäl som i sig talar mot en förändring. Reklammöjligheten infördes tämligen nyligen. Kommersialiseringen av närradion tycks som beskrivits under avsnitt 3.3 ändå vara bruten. Reklamens förekomst medför knappast några indirekta negativa effekter på närradioverksamheten i stort. Inte heller kräver hänsyn till lokalradion ett reklamförbud eftersom någon verklig konkurrens om publik och annonsintäkter knappast förekommer.

Ett alternativt scenario

Det finns också skäl som talar för ett motsatt ställningstagande – ett återinförande av reklamförbudet.

Om man söker en avgörande skillnad mellan kommersiellt inriktad lokalradio och ideellt inriktad närradio skulle ett reklamförbud utgöra en uttalad skiljelinje mellan de bägge formerna. Det skulle också än starkare motivera skillnaden mellan en avgiftsfri närradio och en lokalradio med avgifter.

Eftersom det väsentligen är risken för kommersialisering, vilket ytterst beror på reklammöjligheten, som hindrar en större frihet vad gäller användning av centralt producerat material och större generositet med sändningsmöjligheter och sändningsområden skulle reklamrättigheten kunna bytas mot reformer i dessa avseenden. Med ett reklamförbud skulle man generellt beskrivet kunna tillåta en i övrigt friare närradio.

6.6 Närradioföreningarnas ställning och sändningsrätt

Närradioföreningarnas sändningsrätt skall även i fortsättningen vara begränsad.

Gällande lag

Närradioföreningar definieras i 4 kap. 4 § punkt 5 radio- och TV-lagen som sammanslutningar av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål. Närradioföreningar kan erhålla sändningstillstånd. De är inte obligatoriska. Det krävs inte att en närradioförening bildas för att sändningar skall få äga rum. På vissa orter saknas närradioförening och på några orter finns det två närradioföreningar.

Den sändningsrätt som en närradioförening kan utöva är begränsad. Enligt 6 kap. 6 § radio- och TV-lagen får en närradioförenings programutbud innehålla endast

1. uppgifter om program och programtider samt andra upplysningar om närradioverksamhet på orten,
2. sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten,
3. information, i begränsad omfattning, om kommunal verksamhet och
4. provsändningar av program, framställda av sammanslutningar som saknar sändningstillstånd, i varje enskilt fall under högst tre månader.

Motiv och tillämpning

Närradioföreningarna är bildade av de egentliga föreningarna för att sköta olika gemensamma angelägenheter. Deras främsta uppgifter är att företräda tillståndshavarna utåt, exempelvis vid tecknande av kontrakt rörande sändare, och att verka som ett demokratiskt organ i arbetet med överenskommelser om sändningstider m.m. Det har ansetts att dessa funktioner skulle riskera att störas om närradioföreningar själva tilläts bedriva egentlig programverksamhet. Närradioföreningen skulle konkurrera om sändningstid med de övriga tillståndshavarna. En utvidgad sändningsrätt har inte heller ansetts motiverat ur ett föreningsradioperspektiv. Närradioföreningar har normalt inga uppfattningar att företräda och är sammansatta av ledamöter från de olika tillståndshavarna. Den sändningsrätt de tillerkänts har begränsats till sändningar som fyller gemensamma syften. De viktigaste inslagen är i praktiken sändningar från kommunfullmäktige och s.k. slingsändningar som innebär att en information om verksamheten sänds när inga egentliga program förekommer.

Närradioföreningarna är inte heller tillåtna att sända reklam eller sponsrade program.

Tillämpningen av närradioföreningars sändningsrätt har varit problematisk. Det har funnits en klar tendens att närradioföreningarna har utövat en sändande verksamhet som varit mer omfattande än vad lagstiftningen tillåtit. Under närradions första år utvecklades en praxis som säkerligen hade en stor del i detta. Dels kunde närradioföreningar sända på s.k. öppen tid utan avgifter (fram till den 1 april 1993 betalade alla tillståndshavare avgift för sina sändningar) och utan att ansöka om sändningstid hos myndigheten, dels tilläts närradioföreningarna att bedriva s.k. turistradio. Under senare år har dock myndigheten ändrat dessa tillämpningar. En anledning till den striktare tillämpningen av lagen har varit att man funnit att det under närradioföreningarnas, registrerade eller icke registrerade, sändningstider ofta förekommit vanlig programverksamhet och att detta i några fall också skapat de konkurrenssituationer lagstiftaren velat undvika.

Kommitténs förslag

Begränsningen i närradioföreningarnas sändningsrätt skall behållas.

Närradioförbundet har önskat en förändring som tillåter närradioföreningarna att bedriva vanliga sändningar och bl.a. anfört att nuvarande regler är en olämplig begränsning av yttrandefriheten.

Mot en förändring talar samma argument som framhållits i tidigare utredningar och lagmotiv. Med en förändrad sändningsrätt riskerar närradioföreningarnas viktiga funktion som representerande/verkställande organ att gå förlorad. Denna funktion blir extra viktig vid den förändring av sättet att fördela sändningstider som kommittén föreslår. Dessutom är det redan i dag möjligt för de intressen inom en närradioförening som vill bedriva verklig programverksamhet att göra det genom en vanlig tillståndshavare och underlättas än mer av den utvidgning av kretsen av sändningsberättigade som föreslås.

7 Kostnader och konsekvenser

De statsfinansiella effekterna av förslaget är nästan uteslutande hänförliga till vilken avgiftsnivå som väljs för lokalradiotillstånden. Förslaget är neutralt eller i det närmaste neutralt vad gäller kostnaderna för myndigheterna. Genom borttagande av närradioavgifterna förlorar staten en intäkt på 1–2 miljoner kronor. Uttaget av avgiften är dock förbundet med höga särkostnader. Ett sätt att finansiera bortfallet av avgifter från lokalradio, 80–90 miljoner kronor årligen, som uppstår år 2001 är att då upplåta 2–3 tillstånd för nationell kommersiell radio. Förslaget har obetydliga eller inga konsekvenser för regionalpolitik eller medlemskapet i EU.

7.1 Lokalradion

Kostnader för staten

Ur statsfinansiell synpunkt kan kommitténs förslag komma att innebära kostnader, främst hänförliga till minskade statliga intäkter för sändningstillstånd. Utfallet är knutet till avgiftsnivån.

I kommitténs uppdrag har ingått att utvärdera auktionsmodellen och överväga andra urvalsalternativ. En invändning mot auktionsmodellen har varit att användandet av enbart avgiftsvilja som urvalskriterium och de höga avgifterna motverkat syftena med reformen. De stora statliga intäkterna är samtidigt ett resultat av urvalsmetoden och kan förväntas vara svåra att erhålla vid ett annat urvalsförfarande. Denna inbyggda motsättning i uppdraget gör det svårt för kommittén att beakta kravet på att ett utredningsförslag inte skall resultera i ökade kostnader eller minskade intäkter för staten. Det bör därvid anmärkas att den nuvarande ordningen inte uttalat syftade till att generera statliga intäkter. Den nuvarande låga minimiavgiften täcker knappt ens myndigheternas särkostnader för lokalradion. Ett sätt att finansiera förslaget kommer ändå att redovisas.

Med utgångspunkten att sändningsområdena blir färre och större kan 20–25 sändningsområden förväntas. Många sändningsområden kommer att ha minst tre tillståndshavare men några områden kommer ändå att ha ett så begränsat befolkningsunderlag att det bara kommer att lämnas två tillstånd. Totalt ett 60-tal sändningstillstånd kan förväntas.

I dag är den genomsnittliga avgiften för ett lokalradiotillstånd närmare 1,5 miljoner kronor och statens intäkter ca 120 miljoner kronor årligen. Om dagens statliga intäkter om 120 miljoner skall upprätthållas krävs i den nya ordningen avgifter om i genomsnitt 2 miljoner. En halvering av avgifterna till i genomsnitt 1 miljon kronor betyder att statens intäkter halveras. Om avgifterna blir så låga att genomsnittet återfinns i intervallet 100 000–500 000 kronor per år kommer de statliga intäkterna att reduceras till 10–30 miljoner kronor.

Kommitténs uppfattning är att avgifterna högst skall vara i genomsnitt 500 000 kronor, dvs. en tredjedel av vad de i dag är, för att inte avgiftsnivån skall motverka syftet med förslaget. De statliga intäkterna skulle då bli kring 30 miljoner kronor.

Lokalradion beräknas i dag nå ca 7 miljoner lyssnare. Täckningsgraden kan visserligen komma att öka något, men de ökade teknikkostnader som är förbundna med högre täckningsgrad kan motverka en utbyggnad, oavsett om sändningsrätter som geografiskt täcker hela landet meddelas. Med den föreslagna nivån för avgifter/statliga intäkter och ett 60-tal tillstånd skulle kontaktkostnaden per innevånare bli 4–5 kronor vid tillämpning av den modell för proportionell beräkning av avgifter som föreslås införd i 15 § lokalradio-lagen. Avgifterna kommer att variera mellan olika sändningsområden beroende på befolkningsunderlag och antalet tillstånd. Exempelvis kommer den årliga avgiften på Gotland att bli 200 000–300 000 kronor (med två tillstånd) och i Stockholm bli 600 000–750 000 kronor (med tio tillstånd).

Andra beräkningsgrunder för avgifter är naturligtvis möjliga. En sådan är den modell som används för det tillstånd som TV 4 AB innehar. Förmodligen är ett sådant beräkningsätt mindre lämpligt när det rör sig om ett stort antal tillstånd.

Förslaget kan också orsaka staten en kostnadsökning genom något ökade myndighetskostnader, se vidare under avsnitt 7.3.

Kostnader för tillståndshavare

Under löpande tillståndsperiod uppkommer förmodligen i praktiken ökade kostnader för de tillståndshavare som i dag har en låg andel reell egen produktion och uppfyller kravet på egenproduktion genom nattliga sändningar. För övriga tillståndshavare innebär kravet på egenproduktion under dagtid inga eller begränsade kostnader.

Fullt genomfört innebär förslaget sannolikt ökade kostnader för de tillståndshavare som fortsätter verksamheten i den nya ordningen. Genom att möjligheten till stordriftsfördelar genom central produktion och centralt ägande minskas på olika sätt samt att tillståndsgivningen prioriterar en decentraliserad och mångfacetterad verksamhet kommer kostnaderna generellt att öka.

För att ge förutsättning för en sådan verksamhet måste kostnadsökningarna kompenseras med ökade intäktsmöjligheter. Delvis sker detta genom den pågående tillväxten av annonsmarknaden. Intäktsmöjligheterna kommer emellertid också ökas genom större sändningsområden och något färre sändningstillstånd. Sänkta avgifter innebär också en viss lättnad på kostnadssidan som är av särskild vikt för de sökande som vill etablera verksamheten utan att tidigare haft tillstånd.

Finansiering genom tillstånd för nationell kommersiell radio

Ett sätt att finansiera de sänkta avgifterna för den lokala kommersiella radion är att upplåta något eller några tillstånd för nationell kommersiell radio efter år 2000. De goda förtjänstmöjligheterna för en eller flera nationella tillståndshavare medför rimligen en hög avgiftsvilja. Det finns också andra argument som kan tala för upplåtelser av nationella tillstånd, vilket tidigare utvecklats i avsnitt 4.2.

Annonsmarknadens tillväxtpotential är begränsad eftersom radion för annonsörerna är en kompletterande reklamform. Möjligheten till riksannonsering via annonsförsäljningsnätverk finns redan i dag. Därför kan inte förväntas att ett tillskott i form av nationella tillståndshavare skulle medföra en proportionell tillväxt av värdet av rikstäckande annonsering. Nationella tillståndshavare skulle troligen bara begränsat öka annonsmarknadens totala värde. De nationella tillståndshavarna skulle därför sannolikt erövra en del av den riksannonsering som nu förmedlas via annonsförsäljningsnäten och reducera de lokala tillståndshavarna intäktsmöjligheter.

Om förändringen skall finansieras genom lämnande av nationella tillstånd måste denna typ av effekter beaktas.

Avgifterna skulle kunna fastställas genom auktioner med minsta avgift, genom anbud eller den modell som används för TV 4 AB.

Reklamskatt

Effekterna av en eventuell reklamskatt måste vägas in i de bedömningar som görs. Osäkerhet råder emellertid i frågan om reklamskatt och det ligger utanför kommitténs uppdrag att göra sådana överväganden. En särskild utredning om reklamskatt pågår (FI 1995:21) och ett betänkande väntas i början av år 1997.

Andra konsekvenser

Förslaget har inga eller mycket små konsekvenser för regionalpolitik eller EU-anpassning.

Regionalpolitiskt kan en positiv effekt förväntas genom att reglerna mer effektivt främjar radioverksamhet med ägar- eller programmässig anknytning till regionen.

EG-rätten saknar som tidigare nämnts normer för radioverksamhet. Möjliggen skulle programverksamhetens egenskap av varande tjänst kunna aktualisera regleringen av de fyra friheterna men förslaget skiljer sig därvidlag inte från nu gällande lagstiftning och innehåller inga diskriminerande moment.

Ändringarna kan medföra viss dynamik på medieområdet. Konkurrensen mellan den kommersiella radions sändningar och Sveriges Radio AB:s regionala sändningar kan i någon grad öka när sändningsområdena sammanfaller. Samtidigt kan det kommersiella utrymmet för närradio som bedrivs med ortsinriktning komma att öka på vissa platser. Radio- och TV-verket har att särskilt bevaka det sistnämnda så att man kan motverka närradiosändningar drivna i enskilt vinstintresse.

7.2 Närradion

Kostnader för staten

Ett borttagande av avgifterna minskar statens intäkter. Det är svårt att fastställa bortfallet i förhållande till ett nollalternativ eftersom intäkterna kraftigt sjunkit under de senaste åren när reklam användningen i närradion minskat. Minskningen tycks därtill fortsätta. Om en stabilisering skulle äga rum på nuvarande nivå skulle avgifternas avskaffande resultera i ett intäktsbortfall på runt 2 miljoner kronor, att räkna av med myndighetens särskostnad för avgiftshantering på ca 300 000 kronor. Registrering av alla sändningstider, med vilket flera personer på Radio- och TV-verket är sysselsatta med, utgör en förutsättning för att ta ut avgifter på det sätt som sker i dag. Den egentliga kostnaden kan därför sägas vara än högre. Om trenden med minskade reklamintäkter fortsätter kan statens kostnad för att avskaffa avgifterna bli låg.

Undanröjande av den badwill det nuvarande impopulära systemet med ansökan om befrielse från avgifter inneburet för myndigheten bör noteras som en vinst.

Minskade kostnader för tillståndshavarna

Förslaget innebär minskade kostnader för en del av tillståndshavarna genom att avgifterna avskaffas och för majoriteten av tillståndshavarna genom att dessa inte längre varje kvartal måste ansöka om befrielse från avgiften. Detsamma gäller nyordningen rörande fördelning av sändningstider.

Förslaget om vidgad tillståndshavarkrets och möjligheten för sammanlutningar i närliggande kommuner att i undantagsfall samverka kan medföra

lägre kostnader genom en spridning av kostnaderna på fler medverkande tillståndshavare.

Andra konsekvenser

Inte heller vad gäller närradion innebär förslaget några nämnvärda konsekvenser för regionalpolitik eller EU-anpassning. En positiv regionaleffekt är att närradion blir tillgänglig för fler grupper i lokalsamhället. Eventuellt kan även närradiosändningar bli ekonomiskt möjliga på fler platser genom kostnadsspridning på fler tillståndshavare.

7.3 Myndigheterna

Kostnader för Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV

För Radio- och TV-verket innebär förslaget vissa förändringar i arbetet.

Alla rutinmässiga beslut för närradion om sändningstider och registrering av dessa faller bort. Detta rör sig om flera tusen ärenden per år. Kvar blir de tidsärenden där myndighetsbeslut erfordras på grund av att tillståndshavare inte kan enas om fördelningen samt uppgiften att upprätthålla en enklare ordning byggd på närradioföreningarnas rapportering. Den minskade arbetsmängden bör motsvara en minskning med två årsarbetskrafter.

Borttagandet av närradioavgifterna och framför allt avskaffandet av den nuvarande ordningen för beräkning och befrielse av avgifter bör motsvara en minskning med en årsarbetskraft.

En mer komplex tillståndsgivning i lokalradion med fler handläggningsbeslut under löpande tillståndsperiod samt olika former av uppföljning innebär ökade arbetsuppgifter motsvarande en till två årsarbetskrafter.

De föreslagna ändringarna skulle för verkets del kunna innebära besparingar motsvarande en till två årsarbetskrafter.

För Granskningsnämnden för radio och TV innebär förändringarna att lokalradiotillståndshavarnas verksamhet mer intensivt behöver följas upp vilket orsakar en kostnadsökning motsvarande en eller eventuellt två årsarbetskrafter. Ett behov av ökad tillsyn uppkommer redan genom regeln om dagsändningar av program som framställts särskilt för den egna verksamheten.

Sammantaget betyder detta att förslaget totalt för de två myndigheterna skulle vara neutralt vad gäller personalkostnader eller till och med kunna innebära en besparing, i så fall med en årsarbetskraft motsvarande en kostnad om 300 000–400 000 kronor per år.

Till detta kommer dock kostnaderna för den tillståndsnämnd som skall utgöra beslutsorgan i Radio- och TV-verket vid vissa lokalradiobeslut. Kostnaderna för en sådan nämnd uppskattas till 500 000–700 000 kronor det första året i en femårsperiod och 200 000–300 000 kronor årligen de resterande fyra åren. Beräkningen bygger dels på en jämförelse med kostnaderna för Granskningsnämndens för radio och TV nämndfunktion, dels på utgångspunkten att tillståndsgivningsåret blir särskilt arbetsintensivt medan de påföljande åren bör bli allt mindre arbetstyngda för nämnden.

Sammanfattningsvis bör förslaget kunna genomföras utan ökade myndighetskostnader totalt sett, med en viss reservation att verkets nämndfunktion kan kräva ytterligare medel med maximalt 250 000–350 000 kronor årligen (om inga besparingar kan uppnås vad gäller personal totalt sett). Det bör noteras att besparingarna som är hänförliga till närradion förmodligen uppkommer tidigare än fördyringarna eftersom dessa uppstår på grund av förändringar i lokalradiolagen som huvudsakligen föreslås träda i kraft efter år 2000.

Andra konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna ordningen för tillståndsgivning förutsätter en högre grad av uppföljning av tillståndshavarnas programverksamhet. Samarbetet mellan tillståndsgivande och granskande myndighet måste därför utvecklas ytterligare.

8 Ikraftträdande och övergångsreglering

Huvuddelen av de regler som avser att bryta den oönskade utvecklingen mot ägarkoncentration och nationella programnätverk inom lokalradion kan införas först den 1 januari 2001. Vidare auktioner av sändningstillstånd skall förhindras, först genom förlängning av den s.k. stopplagen och sedan genom en särskild övergångsbestämmelse i lokalradiolagen.

Alla förändringar som rör närradio bör kunna träda ikraft den 1 januari 1998. Även de lokalradioförändringar som bedömts möjliga redan under löpande tillståndsperiod skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1998. En ettårig vilandeförklaring kan emellertid inte uteslutas. Förslagen harmoniserar med radio- och TV-lagen men ändringarna bör införas i en tills vidare bibehållen lokalradiolag.

De för *närradion* föreslagna förändringarna torde kunna genomföras genast och på ett enkelt sätt genom att samtliga förändringar träder ikraft vid ett och samma tillfälle. Behovet av övergångsregler är litet. Kvarstående obetalda avgifter bör emellertid kunna föranleda återkallelse av sändningstillstånd även efter det att avgifterna avskaffats genom lagändringen (11 kap. 3 § första stycket, tredje punkten, radio- och TV-lagen) och förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio skall fortsätta att gälla för sändningar som ägt rum före ikraftträdandet.

För *lokalradion* är situationen komplicerad. De föreslagna förändringarna aktualiserar en rad frågeställningar rörande den s.k. stopplagen, tidpunkterna för olika ändringar och övergångsregler. En särskild fråga är samordningen med den radio- och TV-lag som just trätt i kraft.

Det förhållandet att många ändringar inte kan föreslås träda ikraft förrän efter sekelskiftet medför en extra osäkerhet. Inte minst genom att den tekniska utvecklingen dessförinnan helt kan komma att förändra förutsättningarna för ljudradio- och annan medieverksamhet. Den eventuella tillkomsten av EG-direktiv inom området är en annan osäkerhetsfaktor.

8.1 Lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio – den s.k. stopplagen

Bakgrund

I november 1994 begagnade Konstitutionsutskottet sin initiativrätt och lade fram förslag till en lag om att avbryta tillståndsgivningen för lokalradion fram till utgången av år 1995. Samtidigt föreslog utskottet att denna utredning skulle tillsättas. Avsikten med lagen var att förhindra fortsatt nätverksbildning och ägarkoncentration inom lokalradion i avvaktan på lagändring. Utskottet konstaterade samtidigt att det särskilda lagstiftningsförfarandet som föreskrivs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen var tillämpligt på lagförslaget. Bestämmelsen innebär att ett lagförslag kan förklaras vilande i minst ett år om ett visst lägsta antal riksdagsledamöter begär detta och förslaget inte kan antas med en röstmajoritet om fem sjättedelar av de röstande. Eftersom Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna önskade en vilandeförklaring kom lagförslaget att antagas och lagen att utfärdas först ett drygt år senare – den 7 december 1995. I samband därmed föreslog Konstitutionsutskottet en förlängning av lagen. Ett av skälen för förlängningen var att ge tid för utredningen att utföra sitt uppdrag och regeringskansliet att bereda ett förslag om ändrad lagstiftning. Förslaget om förlängning antogs av riksdagen och stopplagen kom att gälla till utgången av juni månad 1997. Lagen förhindrar således upplåtelser av lokalradiotillstånd fram till den 1 juli 1997.

Förslag

Kommittén anser att vidare tillståndsgivning inte skall äga rum förrän ett nytt urvalsförfarande kan användas och nya regler kan införas. Detta kan emellertid ske först när nuvarande tillståndsperiod löper ut (jmf avsnitt 5.5.7). Därmed kvarstår tills vidare de principiella skäl som anförts mot fortsatt tillståndsgivning genom auktioner och som stöds av kommitténs kartläggning, nämligen att koncentrationen av ägandet och de enskilda stationernas införlivande i centrala programnätverk kan förväntas fortsätta under gällande regler. Fortsatt tillståndsgivning medför således ingen eller marginellt vidgad yttrandefrihet men däremot en stor risk för att de nuvarande ägargrupperna stärker sin ställning och sina anspråk inför kommande tillståndsperioder.

Vidare upplåtelser kan förhindras genom en förlängning av stopplagen. Kommitténs uppfattning är att 12 kap. 3 § fjärde stycket regeringsformen ger möjlighet till ytterligare förlängningar utan mellankommande vilandeförklaring. Däremot är det naturligtvis möjligt att ett lagförslag om ändringar i

lokalradiolagen kan komma att vilandeförklaras på samma sätt som skedde med stopplagen.

Ett sätt att förhindra ytterligare auktioner av tillstånd är att kombinera en förlängning av stopplagen med en övergångsbestämmelse i lokalradiolagen som förhindrar vidare upplåtelser före år 2001, på så vis att stopplagen gäller det inledande året efter att lagförslaget givits och att övergångsbestämmelsen i lokalradiolagen vid ikraftträdandet ersätter stopplagen.

8.2 Genomförande

Riksdagsbesluten

Tiden efter remissbehandling är troligen inte tillräcklig för att medge ett riksdagsbeslut före 1 juli 1997. Därför måste en separat lag om ytterligare förlängning av stopplagen antas före detta datum. Om vidare auktioner skall kunna förhindras på det sätt som beskrivits bör förlängningen vara närmare två år. Under hösten år 1997 bör ett lagförslag med samtliga ändringar kunna läggas fram. De lagändringar som kan ske genast, t.ex. samtliga förändringar vad gäller närradion, bör därigenom kunna träda i kraft den 1 januari 1998 eller någon tid därefter. En vilandeförklaring som resulterar i en ettårig förskjutning vad gäller lokalradioändringar kan inte uteslutas.

Ikraftträdande och övergångsregler

Kommitténs ståndpunkter beträffande legal och annan hänsyn till nuvarande tillståndshavare m.m. medför att bara en mindre del av de för lokalradion föreslagna lagändringarna kan träda ikraft genast.

De förändringar som kan ske omedelbart gäller avskaffande av regler om auktionsförfarandet, förlängning av tillstånd och förändringar av sändningsområden. Till denna grupp hör också den nya regeln rörande under vilken tid av dagen det egna programaterialet skall sändas. Dessa ändringar kommer således att gälla för de nuvarande tillståndshavarna.

Huvuddelen av de egentliga förändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2001. Inom denna grupp finns emellertid lagändringar rörande tillståndsgivningen som måste inverka på myndighetens arbete från senare delen av år 2000. I övergångsbestämmelserna bör därför intas att tillståndsmyndigheten före den 1 januari 2001 får meddela tillståndsbeslut och vidta åtgärder för att tillståndshavarna skall kunna utöva sändningsrätten från detta datum.

8.3 Samordningen med radio- och TV-lagen

Närradioregleringen finns sedan den 1 december 1996 i den nya radio- och TV-lagen och ändringsförslagen är givna i förhållande till denna lag.

I radio- och TV-lagen har lokalradiolagregleringen lämnats utanför lagen i avvaktan på kommitténs förslag. Förslagen är utformade för att harmonisera med radio- och TV-lagen men kommittén har lämnat förslagen som ändringar i lokalradiolagen och därmed lämnat inarbetandet i radio- och TV-lagen till en senare tidpunkt. Ett skäl till detta är bl.a. att införandet av lokaradioregleringen i radio- och TV-lagen innebär att hela radio- och TV-lagen måste gå igenom för redaktionella och andra omarbetningar. Med osäkerheten om det slutliga utfallet som delvis ligger flera år framåt i tiden synes detta arbete kunna anstå tills vidare. Till detta kommer att en ny avgiftslag skulle behöva föreslås eftersom avgifterna lämnats utanför radio- och TV-lagen, vilket är ett arbete som inrymmer en mängd frågor vid sidan av kommitténs uppdrag.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till ändringar i lokalradiolagen (1993:120)

4 §

Tillståndsnämnden är en nämnd inom Radio- och TV-verket. Radio- och TV-verket behåller formen som enrådighetsverk. Tillståndsnämnden fattar således beslut enbart i de angivna fallen. De delfrågor som sammanhänger med dessa, exempelvis fastställande av avgifter vid ett tillståndsgivningsbeslut innefattas också i nämndens beslutanderätt.

Tillståndsnämndens sammansättning har lagreglerats för att uppfylla kravet i 3 kap. 5 § YGL, vilket är av särskilt behov eftersom regeringen är överprövande instans vad gäller tillståndsgivningsbesluten. Motsvarande bestämmelse för Granskningsnämnden för radio och TV återfinns i 7 kap. 3 § radio- och TV-lagen (RTL).

Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2001.

5 §

Med de nya formuleringarna markeras vissa principiella förändringar i förhållande till nuvarande lagstiftning. Sändningsområdena skall vara större. Antalet sändningstillstånd skall vara konstant under tillståndsperioden och anpassat till befolkningsunderlaget. Efter tillståndsperiodens utgång kan antalet sändningstillstånd i ett område förändras.

Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2001.

8 §

Bestämmelsens *nuvarande första stycke* utgör lagstöd för de tillståndsbeslut som är meddelade och bör behållas i sin ursprungliga lydelse under hela tillståndsperioden. Ändringen till den nya lydelsen med femåriga tillståndperioder skall träda i kraft 1 januari 2001.

Förlängningsrätten enligt det *nuvarande andra stycket* skall upphöra att gälla den 1 januari 1998.

9 §

Nuvarande bestämmelser som reglerar hanteringen av förlängningsrätten vid förändringar av sändningsrätten förlorar sin funktion när möjligheten till förlängning förändras. Av detta skäl skall delar av 9 § (första stycket, andra meningen samt andra och tredje stycket) och hela 10 § upphöra att gälla från den 1 januari 1998.

11 §

Den årliga avgiften skall vara förutbestämd och anges i kungörelsen. Med ordet ”tidigast” markeras den osäkerhet som kan följa vid överklaganden av avvisnings- eller tillståndsbeslut. I ”sändningsområdets omfattning” innefattas såväl geografisk som befolkningsmässig täckning.

Ett lokalradiotillstånd innebär en rättighet att bedriva programverksamhet i ett visst sändningsområde. Tillståndet utgör ingen garanti för att sändningarna tekniskt kan förverkligas så att sändningarna exakt täcker det område och befolkningsunderlag som rättigheten innefattar. Hur sändningarna tekniskt skall genomföras avgörs ytterst av Post- och Telestyrelsen som med tillämpning av lagen om radiokommunikation har att meddela tillstånd för användning och innehav av radiosändare.

Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 2001.

12 a §

Paragrafen beskriver uttömmande de rekvisit som skall ligga till grund för urval i en konkurrenssituation.

Tidigare lokalradioverksamhet är en omständighet som typiskt sett skall beaktas som en fördel i en konkurrenssituation. Avsikten med rekvisitet är emellertid också att ge tillståndsmyndigheten möjlighet att ta ställning till hur verksamheten bedrivits under föregående tillståndsperiod. Tidigare verksamhet skall därför inte vara en omständighet som automatiskt ger försteg, vilket markeras av uttrycket ”kan ges försteg”.

Bestämmelsen börjar gälla den 1 januari 2001. De nuvarande bestämmelserna om auktioner m.m. i 12–14 §§, upphör dock att gälla tidigare eftersom ytterligare auktioner av tillstånd förhindras genom förlängning av den s.k. stopplagen och en speciell bestämmelse i lokalradiolagen.

Samordningsförfarandet i 12 § har utmönstrats eftersom det i praktiken inte haft någon funktion. Någon samordning av ansökningar har aldrig skett.

13 a §

Enligt 3 kap. 1–5 §§ RTL kan regeringen som tillståndsgivare lämna tillståndet under vissa villkor. Dessa tas in i tillståndet. Behovet av att inom lokalradion individualisera tillstånden på detta sätt är litet. Det har befunnits tillräckligt att i lagen intaga en generell skyldighet att följa den egna programförklaringen under bibehållna ägarförhållanden. Skyldigheten är sanktionerad. I tillståndsbeslut skall intas uppgifter om ägarförhållanden och programförklaring.

Efter myndighetens medgivande kan förändringar av programverksamhetens inriktning och ägarförhållandena få förekomma. En sådan förändring får då dokumenteras i ett särskilt beslut som därefter, ensamt eller i kombination med det ursprungliga beslutet, utgör grund för innehav av tillståndet.

Bestämmelsen skall träda i kraft den 1 januari 2001.

15 §

I bestämmelsen anges metoden för att beräkna avgifterna. Kontaktkostnaden, som inför en tillståndsperiod kan bestämmas genom en förordning, är avgörande för de statliga intäkterna av lokalradioavgifter.

Ett räkneexempel: Kontaktkostnaden är 4 kronor, i sändningsområdet är 210 000 personer bosatta och antalet tillståndshavare bestäms att vara 3 st. Avgiften per tillståndshavare blir då 280 000 kronor per år enligt följande beräkning: $\frac{210\,000}{3} \times 4 \text{ kronor} = 280\,000 \text{ kronor}$.

Bestämmelsen skall träda i kraft den 1 januari 2001.

18 §

Nuvarande tillståndshavares rättighet att överlåta tillstånd skall kvarstå under tillståndsperioden. Därefter skall den nya regeln träda ikraft.

Med förbudet i *första stycket* att inte överlåta sändningstillståndet till annan eller upplåta sändningsrätten till annan kan följa tillämpningsproblem. Motsvarande regel har sedan länge gällt för närradion och myndigheterna har gjort den erfarenheten att egentliga överlåtelser ibland dolts under föregivande av att produktionsbolag anlitas och dylikt. Några generella riktlinjer för hur problemet skall behandlas av rättstillämparen kan dock inte ges, vare sig i lag eller kommentar. Frågan om den egentliga tillståndshavaren frånhänt sig rättigheten blir en fråga om en bedömning från fall till fall. Den laggivna möjligheten (29 §) att från tillståndshavaren begära in olika avtal av betydelse för inflytandet i företaget kan vara myndigheten till hjälp. En tämligen fri bedömning utifrån ett antal olika omständigheter blir normalt nödvändig.

Med formuleringen i *andra stycket* uttrycks att inte någon förändring är tillåten utan Radio- och TV-verkets medgivande och att endast ändringar som är av begränsad omfattning kan tillåtas. Formuleringen ”begränsad omfattning” har en kvantitativ innebörd. Bara förändringar som är av begränsad storlek kan tillåtas. En praxis får utvecklas av myndigheten utifrån det faktiska behovet av restriktivitet.

De förändringar som kräver myndighetens godkännande enligt *tredje stycket* är enbart sådana avgörande förändringar som innebär att programverksamheten får en annan inriktning än vad som gäller enligt tillståndsbeslutet. Andra förändringar råder tillståndshavaren själv över.

Någon begränsning finns inte för hur omfattande en ändring kan tillåtas vara.

Frågan om restriktivitet i godkännande av båda typen av förändringar har utvecklats i avsnitt 5.5.3.

21 §

Ändringen är föranledd av att överlåtelsemöjligheten avskaffas efter den 1 januari 2001.

22 §

Preciseringen som hänvisar tillståndshavaren att sända det material som framställts för den egna verksamheten under dagtid skall träda ikraft den 1 januari 1998. De krav som skall ställas för att ett program skall anses som framställt för den egna verksamheten får utvecklas i praxis. Frågan har kommenterats i avsnitt 5.5.3.

Omformuleringen av *andra stycket* utgör en harmonisering med 6 kap. 9 § RTL och innefattar den sakliga ändringen att myndigheten skall godkänna beteckningen.

28 §

Återkallelseanledningarna i *första stycket*, *punkterna 3–5*, korresponderar dels med skyldigheten att bedriva verksamheten med iakttagande av programförklaring och under oförändrade ägarförhållanden enligt 13 a §, dels med att förändringar vad gäller programverksamhetens inriktning och ägarförhållandena skall godkännas av Radio- och TV-verket enligt 18 §.

Ändringarna skall införas den 1 januari år 2001.

29 §

Med omformuleringen uttrycks att det är Radio- och TV-verket som skall avgöra vilka uppgifter om aktier och andelar eller avtal som skall lämnas till verket. Med nuvarande formulering har tillståndshavarna haft ett företräde att avgöra om sådana uppgifter eller avtal funnits som omfattats av uppgiftsskyldigheten.

Omformuleringen innebär också en utvidgning av uppgiftsskyldigheten i förhållande till tidigare för att tillgodose Radio- och TV-verkets behov av kunskap om förändringar av ägarförhållandena i allmänhet.

Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 2001.

29 a §

Bestämmelsen harmoniserar med 3 kap. 2 § RTL och har kommenterats i avsnitt 5.5.5. Den skall träda i kraft den 1 januari 2001.

30 §

Ett förbiseende i den senaste lagändringen som medfört dubbla sanktioner för vissa försummelser vad gäller reklam m.m. har rättats genom ändringen.

32 §

Beslutet om sändningstillstånd gäller av skäl som utvecklats i avsnitt 5.5.5 först efter det att beslutet vunnit laga kraft. Skyldighet att betala avgift gäller från den dag lagakraftvunnet beslut föreligger. Möjligheten att medge befrielse från avgiftsskyldighet för viss period kommenteras under 36 §.

I den nuvarande ordningen anger Radio- och TV-verket i själva tillståndet att detta, och därmed avgiftsskyldigheten, löper från den dag sändningar kan inledas enligt Post- och Telestyrelsens beslut om användning av radiosändare. Denna ordning kan inte behållas eftersom den är beroende av ett tillståndsbeslut kan gälla omedelbart även om det överklagas. Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 2001.

Genom ett nytt tredje stycke har skyldighet att betala ränta på förfallna avgifter införts. Behovet av ränta framgår i avsnitt 2.1 under rubrik *Auktioner och avgifter*. Denna ändring skall träda i kraft den 1 januari 1998.

33 §

Ändringen är föranledd av borttagandet av överlåtelsemöjligheten.

36 §

Ändringen innebär i sak ingen förändring mot vad som i dag gäller. Utrymmet för att meddela anstånd blir möjligen något större. Konstruktionen med hänvisning till lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter har övergivits som mindre lämplig och ersatts med den skrivning som Radiolagsutredningen föreslagit i betänkandet "Ny lagstiftning för radio och TV" (SOU 1994:105).

Radio- och TV-verket har i praktisk tillämpning nedsatt eller medgivit befrielse i ett antal fall där synnerliga skäl ansetts föreligga, bl.a. när tillståndshavare varit förhindrad att påbörja sändningarna av omständigheter som varit svåra att förutse, som att hänsyn till militär verksamhet och naturvård utgjort hinder för tänkt mastplacering eller sändaranvändning. Radio- och TV-verket bör även i fortsättningen i undantagsfall kunna justera avgifterna på sätt som skett.

Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 1998.

37 §

Sista meningen utgår som ett resultat av att auktionsformen inte skall användas.

39 §

Bestämmelsen i nuvarande 38 § om att tillståndsbesluten normalt gäller omedelbart avskaffas från den 1 januari 1998. Denna ändring och ändringen i 39 § har kommenterats i avsnitt 5.5.6.

Övergångsbestämmelserna

Rörande genomförandet av förslaget och förlängning av stopplagen m.m. har lämnats en relativt ingående kommentar i avsnitten 8.1 och 8.2.

Vissa ändringar skall träda ikraft den 1 januari 1998. Dessa ändringar kommer även att gälla för nuvarande tillståndshavare. En ny tillståndsperiod börjar löpa den 1 januari 2001. *Andra meningen* innebär ett förtydligande vad gäller tillståndsmyndighetens rätt att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sändningsrätterna skall kunna gälla från det datumet. Behovet av en sådan bestämmelse kan i och för sig ifrågasättas. Lagrådet har i ett yttrande förklarat att det inte kan föreligga något hinder för en myndighet att före dess en lag trätt ikraft pröva frågan om tillstånd för ett bolag att bedriva verksamhet enligt lagen och meddela tillstånd för verksamheten att gälla från och med ikraftträ-

dandedagen (prop. 1983/84:30 s. 173). För att undvika tolkningsproblem bör dock övergångsbestämmelsen finnas med i lagen.

9.2 Förslaget till ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844)

4 kap. 2 §

Ändringen i *första stycket* har kommenterats i avsnitt 6.3. Med omformuleringen avses dels att något vidga möjligheten till fler än ett närradioprogram i en kommun, dels att betona att endast ett faktiskt behov att sändningstid kan utgöra skäl för fler än ett närradioprogram. De yttre omständigheter – kommuner med stor folkmängd eller flera tätorter – som tidigare exemplifierats kunna innebära särskilda skäl (prop. 1992/93:70 s. 35 f) kan visserligen vara till viss ledning för Radio- och TV-verkets beslut men ytterst skall det faktiska behovet av sändningstid vara avgörande.

Med en något ökad möjlighet för närradion att få större sändningsutrymme aktualiseras frågan om den prioriteringsordning mellan olika former av sändningsrätter som bl.a. kommenterats i förarbetet till den nya radio- och TV-lagen (prop. 1995/96:60 s. 168 f). Oförändrat gäller att den första sändningsrätten för närradio i en kommun bör tillgodoses före lokalradions behov. Om behovet av ytterligare sändningsutrymme för närradion är så starkt att det motiverar ett bifall av Radio- och TV-verket bör inte denna sändningsrätt stå tillbaks för lokalradion. Avvägningen beror emellertid på många faktorer, varav vissa är rent tekniska och ligger inom Post- och Telestyrelsens ansvarsområde. I avsnitten 4.1 och 6.3 finns resonemang av betydelse för frågan.

Ändringen i *andra stycket* har kommenterats i avsnitt 6.3.

4 kap. 3 §

Den nya ordningen, med fördelning av sändningstider genom frivilliga överenskommelser, har relativt ingående kommenterats i avsnitt 6.2.

En tillståndshavare kan begära att myndigheten beslutar om fördelning av viss sändningstid mellan denne och annan tillståndshavare. Även andra skäl kan finnas för att myndigheten på begäran av tillståndshavaren skall fastställa sändningstider. Detta kan vara fallet exempelvis när störningar av en tillståndshavares sändningar sker eller när samarbetssvårigheter mellan tillståndshavarna föreligger och dessa svårigheter inverkar menligt på fördelningsprocessen, vilket inte är ovanligt på de orter där flera konkurrerande närradioföreningar finns. Radio- och TV-verket bör kunna fastställa sänd-

ningsschemat i dess helhet om begäran därom finns och myndigheten anser att det finns ett behov av detta.

4 kap. 4 §

Förändringarna rörande kyrkliga samfälligheter i *punkten 3* och föreningar bildade för att sända närradio i *punkten 6* har kommenterats i avsnitt 6.1.

9 kap. 9 § och 10 kap. 9 §

En skyldighet skall åläggas tillståndshavarna att upplysa tillsynsmyndigheterna om sina sändningstider vid äventyr av vite. Bakgrunden har redovisats i avsnitt 6.2.

10 kap. 10 §

Bestämmelsen fanns ursprungligen i dåvarande närradiolagen och har överförts till RTL. Den sakliga ändringen har föranletts av att Radio- och TV-verket inte längre fattar beslut om alla sändningstider. I praktiken har överträdelse av beslut om sändningstider bestått i att tillståndshavare överskridit sina sändningstider och därigenom inkräktat på eller omöjliggjort andra tillståndshavares sändningar. För att ett sådan försummelse i framtiden skall kunna föranleda ett föreläggande måste Radio- och TV-verket först på begäran av den förfördelade tillståndshavaren besluta om sändningstider.

11 kap. 3 § 3 tredje punkten

Se nedan under övergångsbestämmelser.

Övergångsbestämmelser

De beslut om sändningstider som Radio- och TV-verket fattat enligt 4 kap. 3 § RTL skall gälla till dess de löper ut, längst ett år, oavsett att de nya reglerna träder ikraft. Därigenom erhålls en mjuk övergång till den nya ordningen.

Eftersom tillståndshavarna redan i nuvarande system kan begära att dessa beslut ändras eller upphör kan praktiska problem under det första året uppkomma om oenighet uppstår mellan tillståndshavarna huruvida fördelningen skall vila på myndighetens beslut till dess detta löper ut eller upphävas och ersättas med den nya frivilliga ordningen. I sådant fall bör normalt myndig-

hetens beslut gälla tills vidare. Radio- och TV-verket skall dock ha en relativt stor frihet att under övergångstiden välja lösningar som är praktiskt lämpliga.

Möjligheten att återkalla sändningstillstånd om inte obetalda avgifter erläggs enligt 11 kap 3 § tredje punkten finns kvar som en övergångsbestämmelse. Det är vanligt att tillståndshavare släpar efter med betalningar. När de nya reglerna träder i kraft och avgifterna avskaffas kommer således obetalda avgifter att kvarstå.

Reservation

Av Ola Karlsson, Birgit Friggebo och Helena Höj

Om lokalradion

Inledning

Den privata lokalradion infördes 1993 för att främja mångfald och yttrandefrihet. Syftet var att skapa en radioform fristående från politisk styrning av programinnehåll och att ge en mångfald aktörer möjlighet att vitalisera och utveckla radion.

Den privata lokalradion har blivit en lyssnarmässig succé. Över 2 000 000 människor lyssnar dagligen på privat lokalradio. På vissa orter är lokalradiolyssnandet större än lyssnandet på P1, P2, P3 resp. P4. Siffrorna visar att den privata lokalradion lyckats erbjuda koncept som tilltalar och lockar lyssnarna.

Sverige är ett av de länder i Västeuropa som senast infört privat reklamfinansierad radio. Branschen omsätter i dag ca 5–600 miljoner kronor och sysselsätter ca 2 000 personer. Lokalradion har på många orter blivit ett värdefullt reklammedium för de små och medelstora företagen, och har därigenom bidragit till värdefull konkurrens till redan etablerade medier.

Vi delar således inte majoritetens beskrivning av utvecklingen av den privata lokalradion. Vidare anser vi att kommitténs arbete kommit alltför tidigt för att kunna göra en total utvärdering av verksamheten. Den privata lokalradion har funnits mycket kort tid och inte kunnat utvecklas fullt ut. Branschen är mycket dynamisk. Att nu formera ett regelverk fr.o.m. år 2001 för en okänd mediamiljö förefaller oklokt.

Kommitténs förslag är tveksamma vad gäller grundlagens och Europakonventionens rättighetsskydd. Därigenom riskerar de att om de realiserar ställa staten inför långdragna och dyrbara juridiska processer om skadestånd. Kommitténs förslag framstår för oss som tveksamma såväl från Europakonventions- som från yttrandefrihetssynpunkt.

Förslaget om s.k. skönhetstävling skapar dessutom utrymme för godtycke där det blir viktigare att övertyga tillståndsnämnden än lyssnarna. Kommittén föreslår att antalet stationer minskas och dessutom att den privata lokala radion förvandlas till en regional radio. Detta minskar mångfalden.

Det är alltför tidigt att nu utvärdera lokalradion

Den privata lokalradion är en ung bransch och innebär ett för Sverige nytt sätt att driva och finansiera radioverksamhet. Radiosändningarna och lagregleringen av lokalradion infördes 1993. Det tar tid för en ny verksamhet att finna sina former. Det tar tid att arbeta upp en reklammarknad och därmed finansiering. Det tar också tid att finna rätt format för lyssnare och annonsörer.

Några tillståndshavare för fortfarande diskussioner med Granskningsnämnden för radio och TV om hur de skall utforma avtal mellan de i nätverket samverkande stationerna vad gäller kombinationen av samverkansavtal och deläggande. Tillämpningen av dagens regelverk är alltså ännu inte helt klarlagd. Utvecklingen pekar mot en ökad lokal närvaro i kanalerna.

Det är stationer med hög lokal närvaro som har höga och stigande lyssnarsiffror. En total utvärdering av verksamheten nu är därför inte meningsfull.

Det är inte meningsfullt att i dag skapa regler som ska börja gälla 2001

I dag sker stora förändringar på medieområdet. Den digitala tekniken inom TV-området kommer att ge tillgång till ett stort antal tjänster inom televisionen och den nya tekniken av trådsänd tele öppnar nya möjligheter till utbud både av trådsänd radio och TV. Även den digitala tekniken inom ertersänd TV och radio medger ett stort antal nya kanaler och tjänster.

De stora förändringar av regelverket som kommittén föreslår kommer att omsättas först år 2001 i en mediemiljö som vi i dag har svårt att uppskatta omfång och innehåll av. I en miljö med ett stort antal tillgängliga kanaler minskar behovet av system för fördelning av frekvenser. Kommitténs majoritet redovisar själva i kap. 8 att utvecklingen helt kan komma att förändra förutsättningarna för ljudradio- och annan medieverksamhet.

Det framstår mot denna bakgrund som klart olämpligt att redan nu år 1996 konstruera regelverk för 2001–2006 års mediemiljö som vi i dag inte kan överblicka. Mycket talar för att nuvarande mediekultur då är helt förändrad med hänsyn till IT-utvecklingen.

Konflikter med grundlagens rättighetskydd

I propositionen om införande av lokalradio angavs att justeringar kan komma att ske vid periodens utgång efter en utvärdering. De ändringar som angavs i propositionen är närmast av teknisk natur och handlar om ändringar av sändningsområden.

Enligt nu gällande lag är tillståndstiden åtta år från den 1 januari 1993, dvs. till och med år 2000. Om tillståndshavaren begär det före tillståndsperio-

dens slut skall tillståndet förlängas ytterligare en period. Även om sändningsområdet förändrats efter tillståndsperiodens slut skall tillståndet förlängas om området framstår väsentligen som detsamma (8 §). Radio- och TV-verket får vid utgången av varje period besluta om en förändrad indelning av sändningsområdet. Tillståndshavaren kan motsätta sig förändring. Om så sker begränsas möjligheten för verket att ändra sändningsområdet (9 §). Tillståndshavarens rätt till förlängning finns således klart angiven i lag.

Förändringar av den omfattningen som kommittén nu föreslår saknar stöd i den tidigare propositionen. De som inhandlat gällande tillstånd på auktion har haft anledning att räkna med att regelverket i allt väsentligt skulle bestå. Tillståndsinnehavarna har haft skäl att förvänta sig att få behålla sina tillstånd under en 15-årsperiod. De av kommittén föreslagna förändringarna är så omfattande att 2 kap. 23 § regeringsformen (införlivningen av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) torde vara tillämplig. Förslagen skulle således om de genomförs kunna komma att strida mot grundlagen. Det förment allmänna intresset av att på politiskt ideologiska grunder vilja reglera en verksamhet som inte skadar någon eller stör samhällsordningen torde i detta fall väga lätt mot det enskilda intresset av att få behålla ett av staten på vissa grunder givet tillstånd.

Kommitténs förslag kommer därför, om det genomförs, att leda till långdragna och dyrbara juridiska processer för staten.

Konflikter med yttrandefriheten

Kommitténs förslag om att begränsa antalet tillstånd framstår enligt vår mening som högst tveksamt vid beaktande av yttrandefrihetsgrundlagens 3 kap. 2 § andra stycket, som anger att sammanslutningar skall ha möjlighet att få tillstånd att sända ljudradioprogram *i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger* (vår kursivering).

Yttrandefriheten liksom tryckfriheten i Sverige grundas på ett antagande om att mångfalden bäst skyddas och stärks av etableringsfrihet. Det ska råda stor frihet att ge ut och distribuera mediaprodukter och pröva deras ekonomiska bärklart. Inom ramen för dagens tekniska begränsningar för etermedia ska det vara lyssnarna som genom sina val avgör vilka program som ska ha förutsättningar att distribueras i etern. Det kan inte vara, och får inte vara politiskt grundat godtycke som avgör vilka begränsningar som ska göras av radiosändningar. Kommitténs resonemang om att begränsa antalet tillstånd utifrån ett antagande om vad reklammarknaden kan bära bygger således på en enligt vår mening felaktig grund.

Enligt det förslag som läggs fram i betänkandet skall ett beslut om sändningstillstånd innehålla den programförklaring som lämnats vid ansökningstillfället. Förändringar som medför att programverksamheten avviker

från programförklaringen får ske om Radio- och TV-verket medger det. Om ändringar sker utan verkets tillstånd får sändningstillståndet återkallas.

Grunden för att yttrandefrihetsgrundlagen tillåter lagstiftning om tillstånd och villkor för att sända radioprogram ligger i behovet av att på något sätt ordna användningen av radiofrekvenserna. Den ordning som nu föreslås framstår emellertid inte som en ofrånkomlig följd av detta behov. Vi menar att en skyldighet för ett programföretag att i sin redaktionella verksamhet hålla sig till en i förväg lämnad programförklaring med risk för att verksamheten tvingas upphöra om förklaringen frångås är diskutabel från konstitutionell synpunkt. Vår tveksamhet förstärks av att Radio- och TV-verket ges rätten att under löpande tillståndsperiod godkänna ändringar i programverksamheten.

Vad som här kommer i blickpunkten är vissa bestämmelser i YGL, nämligen 3 kap. 5 § om redaktionell självständighet och 1 kap. 3 § första stycket om frihet från censur. Den föreslagna ordningen kan ge möjligheter till en obehörig styrning av vad som yttras i ljudradio. En god regel är att i tveksamma fall inte välja lösningar som kan påstås leda till begränsningar av grundlagsskyddade medborgerliga rättigheter. Det är en allvarlig brist att betänkanudet inte närmare överväger hur förslaget kan förenas med grunderna för vårt konstitutionella skydd för yttrandefriheten.

Även förslagets överensstämmelse med Europakonventionens artikel 10 borde ha analyserats.

Det föreslagna systemet är stelbent och skapar godtycke

Det av kommittén föreslagna urvalssystemet, den s.k. skönhetstävlingen, medför ett omfattande godtycke. Kommittén tycks förespråka en utveckling där det blir viktigare att tillfredsställa tillståndsnämnden än lyssnarna. Det föreslagna systemet är konserverande och kommer att hämma programutveckling och anpassning till nya mediatrender, eftersom alla förändringar enligt förslaget måste godkännas av Radio- och TV-verket. En sådan ordning innebär också att en omfattande byråkratisk kontrollapparat med uppgift att granska efterlevnaden av de regler som urvalssystemet medför måste byggas upp.

Stopplagen som hindrar att nya tillstånd ges under de kommande fyra åren, upphävandet av förlängningen av tillstånden vid utgången av år 2000 och begränsningen av framtida tillståndsperioders längd kommer att hämma utvecklingen av branschen. Vem vill investera mångmiljonbelopp i en verksamhet vars framtid enbart präglas av osäkerhet?

Det föreslagna systemet leder till stelbenthet, osäkerhet, godtycke och byråkrati, när framtiden i stället kräver flexibilitet och dynamik.

Minskade intäkter för staten

Kommitténs förslag leder till minskade statsinkomster med 80–90 miljoner per år. Det är inte rimligt att så lättvindigt göra sig av med statsinkomster som till skillnad från nästan alla andra inkomster betalas frivilligt. Kommittédirektivets krav på budgetmässigt neutrala förslag har inte heller uppfyllts.

Vårt förslag – Släpp radion fri

Stopplagen som hindrar fördelningen av nya tillstånd bör omedelbart upphävas. Rätten till förlängning av tillstånden skall behållas liksom auktionsförfarandet. Vi avvisar alla förslag som leder till godtycke, byråkrati, stelbenthet och inskränkningar i yttrandefriheten. Vi avvisar därför kommitténs förslag i dessa delar.

Reservation

Av Ola Karlsson och Birgit Friggebo

Lokalradion

Förändringar under pågående period fram till år 2001 bör inte genomföras

Att på tveksamma legala grunder driva igenom förändringar under nu löpande period riskerar att leda staten till dyrbara juridiska processer om skadestånd. Det är tveksamt om det finns legalt utrymme att förändra reglerna för när under dygnet det lokala materialet, dvs. det som framställts särskilt för den egna verksamheten, ska sändas. Kraften bör istället läggas på att se till att dagens regelverk kontrolleras och efterlevs.

Gällande sändningstillstånd har inropats på auktion utifrån ett givet regelverk. Att från statens sida i efterhand förändra regelverket framstår både som legalt och moraliskt tveksamt.

Reservation

Av Ola Karlsson

Om lokalradion

Det är lyssnarna som ska utvärdera den privata lokalradion

Den privata lokalradion har ökat mångfalden och vidgat yttrandefriheten i Sverige. Sedan 1993 när den privata lokalradion tillkom har 85 lokalradio-stationer startats och berikar nu etermedia. De sänder allt från renodlad klassisk musik till de senaste hit-låtarna till lyssnarnas glädje. Det är lyssnarna som genom sina fria val mellan olika stationers format och koncept som ska avgöra innehållet i, och därmed utvärdera, den privata lokalradion. Genom de lyssnarsiffror som den lokala radion har, visar den med eftertryck att reformen med privat radio har blivit en succé. 2 miljoner lyssnare kan inte ha fel.

Den privata lokalradion är en viktig del i utvecklingen inom mediaområdet. Inom både tråd- och etersänd media har både antalet kanaler och tjänster utvecklats kraftigt de senaste åren. Den tekniska utvecklingen som möjliggör ännu fler tjänster de kommande åren liksom den framväxande upplevelseindustrin hämmas av den typ av regleringar som kommittén föreslår. I stället bör utvecklingen främjas och stimuleras.

Det som Kulturdepartementet beställt och kommittén levererar innebär steg tillbaka till en av staten och politiker kontrollerad radio. Att en av regeringen tillsatt nämnd på förhand skall avgöra vilka programkoncept som ska få sändas, och sedan förhandsgranska eventuella förändringar i dessa koncept ligger i yttrandefrihetsgrundlagens utmarker och måste avvisas. Vad som behövs inom mediaområdet är fler självständiga röster i radion, inte färre. Det är större frihet gentemot staten, inte ökade bindningar, som krävs. Det är mindre politisk styrning, inte mer, som ger en lyssnarvänlig radio.

Radio och TV ska vara fria och oberoende och lyda under regler som motsvarar tryckfrihetslagstiftningen. Etableringsfrihet ska råda. Vid brist på frekvenser för radion ska ett auktionsförfarande där intressenterna samtidigt och i öppen auktion kan ge anbud. Eventuell licens- eller skattefinansierad verksamhet ska vara ett tillskott och ett komplement till de program som publiken ändå möter. Resurserna bör koncentreras till det som ger det unika i uppdraget. Statligt styrd radio ska inte tilldelas ett kanalutrymme eller få förfoga över ekonomiska resurser som ger en dominerande ställning. Det snedvrider förutsättningarna för nyhetsförmedling, opinionsbildning och konkurrens från fristående alternativ.

Kommitténs förslag för lokalradion bör avvisas. I stället för kommitténs förslag bör stopplagen avvecklas och tillkommande lokala frekvenser fördelas i enlighet med det tidigare auktionsförfarandet. Det politiska inflytandet över radion ska begränsas till public service-kanalerna P1 samt P2. P3 bör säljas ut som reklamfinansierad rikskanal medan P4-stationerna bör säljas var för sig för att öka mångfalden av aktörer. Därmed blir konkurrensen och etableringsfriheten inom radions område större. Tillkommande utrymme för rikstäckande kanaler ska erbjudas för reklamfinansierade kommersiella stationer. De tekniska förändringar som öppnar möjligheter för en mångfald tillkommande tjänster inom mediaområdet bör bejakas i syfte att stärka yttrandefrihet och mångfald.

Särskilt yttrande

Av Birgit Friggebo

Om riksradiokanaler

Kommittén har endast haft att pröva den privata lokalradions framtid. Det har varit en brist i arbetet att direktiven inte gav utrymme för andra alternativ. Jag anser att allt tillgängligt utrymme på frekvenser enligt yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser bör släppas. Kommittén borde haft möjlighet att pröva frisläppandet av ytterligare några rikskanaler, antingen rent kommersiella eller med uppdrag att innehållsmässigt konkurrera med framför allt Sveriges Radios P1.

Särskilt yttrande

Av Helena Höij och Ingrid Petersson

Det så kallade riksförbudet som gäller för närradion

Närradion är till främst för att ge de lokala ideella föreningarna möjlighet att sända radio, men har naturligtvis utvecklats under den tid den funnits (på försök sedan 1979 och permanent sedan 1986). Det finns därför skäl att nu anpassa vissa av de regler som gäller för närradion, till exempel när det gäller tillståndshavarkrets, antal sändningsmöjligheter på en ort samt ett sändningsområdes storlek. Förslag till sådana förändringar motiveras och läggs också fram i detta betänkande.

En annan regel, som enligt vår mening också borde kunna få en mindre restriktiv tillämpning, är det så kallade riksförbudet. Förbudet innebär att en förening inte, annat än i enstaka fall, får sända material som inte har framställts särskilt för den egna verksamheten. Under den hearing som utredningen anordnade när det gäller närradion var det få som försvarade förbudet, tvärtom ville de flesta se en förändring.

Vi menar att förbudet hindrar lokalt och regionalt samarbete. Föreningar som sänder närradio inom en region med intresse av att samarbeta och utbyta programmaterial i vissa frågor bör kunna göra detta. Det kan också gälla sändningar från föreläsningar vid en högskoleort eller konferenscenter, som i viss utsträckning sprids till andra närradiostationer genom samsändning eller kopiering och repressändningar.

Vi menar vidare att förbudet också hindrar föreningar där lokal anknytning inte är det primära, utan det snarare är kultur eller intresse som utgör den gemensamma grunden men där närradion ändå är den lämpligaste radioformen, att utbyta programmaterial. Detta kan till exempel gälla språkliga minoriteter eller kyrkor och samfund.

Kommittén föreslår att det i vissa fall skall vara möjligt för en närradiostation att få ett utökat sändningsområde. Därmed finner vi det logiskt att kommittén även skulle kunna öppna för möjligheten att i vissa fall få sända eller återsända program som inte producerats enbart för den egna stationen. Med en ökad sändningstid skulle stationer som i dag inte själv förmår producera mer än några få timmar, lättare få genomslag och locka till sig lyssnare.

Naturligtvis bör huvudelen av det som sänds även fortsättningsvis vara producerat för den egna verksamheten. Utbyte av material bör bara tillåtas i begränsad omfattning, men dock med viss regelbundenhet eller systematik. Förändrade regler skulle kunna ange en maximal andel av totalt sänd tid som får bestå av material som inte producerats endast för den egna verksamheten.

Vi bedömer att risken för en utveckling mot ökad kommersialisering och nätverkssändningar som framförts som ett av huvudargumenten mot en förändring av riksförbudet, är begränsad. Allt förre tillståndshavare sänder reklam och allt färre timmar är reklamfinansierade. Reglerna kring reklam och sponsring är, trots de förändringar som kommittén föreslår, så pass restriktiva att en uppmjukning av riksförbudet i enlighet med vad vi anför, inte borde vara oförenligt med närradions grundtanke.

Genom att tillåta samsändning inom ramen för en försöksverksamhet finns möjlighet att dra tillbaka tillståndet om en oönskad utveckling skulle bli följden. Ytterligare restriktioner vad gäller reklam och sponsring skulle i så fall kunna övervägas. Vi tror dock inte att ett totalförbud för reklam/sponsring är en nödvändig konsekvens av att ge möjlighet till begränsad samsändning.

Detta bör inte innebära någon ökad byråkrati/kontrollapparat eftersom listor över sändningstider (där ev. samsändning, reprisering anges) ändå skall upprättas och kunna skickas in till Granskningsnämnden för radio och TV, när denna så begär.

Det är enligt vår mening synd att utredningen inte velat pröva frågan om en mindre restriktiv tillämpning av riksförbudet.

Litteraturförteckning

Förteckningen har begränsats till skrifter som befunnits vara av särskilt intresse för de frågeställningar som aktualiserats.

Andanæs, J., *Er staten som som lovgiver bundet av sine egen kontrakter ?* Lov og rett 1977 s. 435–452

Bengtsson, B., *Ersättning vid offentliga ingrepp 2*, Norstedts, Stockholm 1991

Bernt, J. F. *Striden om oljeutvinningskonsesjonens rettslige status – noen forvaltningsrettslige og statsrettslige grunnproblemer*. Lov og rett 1980 s. 323-332

Domstolsprövning av förvaltningsärenden, SOU 1994:117

Omställning av energisystemet, SOU 1995:139. s. 421–436.

Jauert, P. och Prehn, O. *Lokalradio og lokal-tv*, Kulturministeriet, Köbenhavn 1995

Kajander H. och Borell, A, *Varför slutade de sända närradio*, Radio- och TV-verket, 1996

Lokalt ledd närradio, SOU 1990:70

Madell, T., *Kärnkraftens avveckling – några synpunkter på ersättningsfrågan vid förtida återkallelser av drifttillstånd*, JT 1995/96 s 689 - 711

Marcusson, L., *Avtal mellan det allmänna och enskilda. I: Utvecklingslinjer inom avtalsrätten*. Red. C. Sandgren, Norstedts, Stockholm, 1993 s. 52–64

Ny lagstiftning om Radio och TV, SOU 1994:105

Privat lokalradio, 1996:1, Rådet för mångfald inom massmedierna, Kulturdepartementet, Stockholm

Programutbudet i Sveriges Radio och den privata lokalradion hösten 1995, Wallqvist & Partners

Offentlige forvaltningsorganer som aftalepartnere. Ref. Holopainen, T., Det 28. Nordiska juristmötet, Köpenhamn 1978 s. 369–394 samt bilaga 11.

Radio och TV i ett, SOU 1992:36

Radiosändningarna i Stockholm, Växjö och Storuman, RUAB – Radioundersökningar AB, 1995, Stockholm.

Redovisning av uppdraget att kartlägga närradions kommersialisering, Radio- och TV-verket, dnr 807/94

Förkortningar

ALB	Arkivet för ljud och bild
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
IT	Informationsteknologi
KU	Konstitutionsutskottet
RF	Regeringsformen
RTL	Radio- och TV-lagen
RUAB	Radiundersökningar AB
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SFS	Svensk Författningssamling
SR AB	Sveriges Radio AB
SRAB	Svensk Radiobokning AB
Stopplagen	Lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradion
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Kommittédirektiv

Lokal- och närradio

Dir.
1995:123

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 1995

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté skall lägga fram förslag om ändrade regler för lokala ljudradio-sändningar. De nya reglerna skall förbättra möjligheterna att förverkliga de ursprungliga intentionerna i fråga om lokalradions mångfald och lokala förankring samt möjliggöra att närradion utvecklas till en livskraftig radio med lokal anknytning och demokratisk förankring.

Reglerna för privat lokalradio inte tillfredsställande

Lagstiftningen om privat lokalradio trädde i kraft den 1 april 1993 (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168). Reglerna innebar att en ny reklamfinansierad lokalradio infördes. För att få sända lokalradio krävs tillstånd av Radio- och TV-verket. Tillståndsperioden är åtta år och löper ut den 31 december 2000. Möjlighet att få tillstånd för ytterligare en period finns. Tillstånden ges vid en auktion som anger storleken av de koncessionsavgifter som skall betalas till staten.

Hittills har 81 sändningstillstånd meddelats och de är fördelade på 35 olika sändningsområden. Sammanlagt betalar de nuvarande tillståndshavarna ca 100 miljoner kronor årligen i avgifter.

Varje tillståndshavares sändningar skall ha en särskild beteckning som skiljer dem från andra tillståndshavares sändningar. Därutöver skall minst en tredjedel av programmaterialet bestå av program som framställts särskilt för den egna verksamheten.

Reglerna i lokalradiolagstiftningen avser att främja lokal produktion och motverka kedjebildningar och lokal dominans av redan existerande medieföretag. Reglernas effektivitet har dock ifrågasatts eftersom den privata lokalradion i dag till övervägande del kontrolleras av ett fåtal företagsgrupper med i flera fall anknytning till andra existerande massmedieföretag.

Granskningsnämnden för radio och TV har i ett avgörande den 12 oktober 1994 funnit att en tillståndshavare kan uppfylla kravet om eget programinnehåll genom att nattetid sända från en automatisk CD-växlare (SB 104/94).

Riksdagen önskar utredning om lokalradion

Konstitutionsutskottet begagnade i november 1994 sin initiativrätt och lade fram förslag till en lag som skulle innebära att det till utgången av år 1995 inte skulle beviljas nya tillstånd att sända lokalradio. Enligt utskottet var det viktigt att fortsatt ägarkoncentration kunde hejdas och att de ursprungliga intentionerna i fråga om mångfald och lokal förankring bättre kunde tas till vara. Utskottet föreslog vidare att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande om att en utredning skulle tillsättas med uppgift att se över lokalradiofrågorna. I utskottets betänkande ges exempel på tänkbara åtgärder för att den målsättning som anges i propositionen om privat lokalradio skall kunna förverkligas. Riksdagen beslutade att som sin mening ge regeringen till känna vad konstitutionsutskottet anfört om en utredning om lokalradion (bet. 1994/95:KU25, rskr. 1994/95:26). Lagförslaget förklarades vilande med stöd av 2 kap. 12 § regeringsformen. Det kan tas upp till förnyad behandling tidigast i november 1995.

Närradio skall vara föreningsradio – inte reklamradio

Försöksverksamhet med närradio startade år 1979 och verksamheten permanentades den 1 januari 1986. Lagstiftarens intentioner för närradion var att den skulle fungera som ett språkrör för de lokala ideella föreningarna. En sändningsmöjlighet skall finnas i varje kommun om föreningslivet önskar detta. I samband med att reglerna om lokalradio trädde i kraft förändrades reglerna för närradio. Sammanslutningar med tillstånd att sända närradio fick rätt att sända reklam och sponsrade program på i stort sett samma villkor som tillståndshavarna för lokalradion har. Närradioföreningar, dvs. sammanslutningar av flera tillståndshavare för gemensamma närradioändamål, fick emellertid inte rätt att sända reklam.

Den dåvarande regeringen uppdrog den 24 augusti 1994 åt Radio- och TV-verket att kartlägga närradions kommersialisering. Enligt den promemoria som fogades till regeringsbeslutet var bakgrunden att närradion användes för kommersiella sändningar och att föreningsradion hade trängts tillbaka på många håll.

Radio- och TV-verket redovisade uppdraget den 13 januari 1995. Verkets slutsats var att något mer än hälften av sändningsmöjligheterna för närradio användes för föreningsradio, cirka 30 procent för en kombinerad underhållnings-, lokal- och föreningsradio och drygt 15 procent huvudsakligen för sändningar som inriktas på enskilt vinstintresse.

Verket påtalade att hanteringen av ärenden om sändningstider och avgiftsbefrielse är mycket resurskrävande. Verket föreslog att reglerna för närradion reformeras genom att sändningsrätten skall kunna ges till en sammanslutning som bildats just för att bedriva lokala radiosändningar. Verket föreslog vidare att reklam inte skall få förekomma i närradion och att några avgifter för att sända närradio inte skall tas ut.

Uppdraget

Bl.a. mot bakgrund av riksdagens beslut (bet. 1994/95:KU25, rskr. 1994/95:26) tillkallar regeringen en kommitté med uppgift att föreslå ändrade regler för lokala ljudradiosändningar.

I fråga om *lokalradion* skall ändringarna bidra till att de ursprungliga intentionerna avseende mångfald och lokal förankring har större förutsättningar att förverkligas.

Kommittén skall inleda sitt arbete med att göra den av konstitutionsutskottet förordade kartläggningen av förhållandena. Kommittén skall således först utvärdera erfarenheterna av den privata lokalradion inklusive tillståndsgivningen genom auktionsförfarande.

Omfattningen av den lokalt förankrade självständiga programverksamheten skall undersökas, liksom förekomsten av sändningar där det lokala innehållet är obetydligt eller helt saknas.

Kopplingarna mellan nätverksföretag och lokala tillståndsgivare skall också kartläggas, varvid synpunkter från tillståndshavare och andra berörda bör hämtas in. Radio- och TV-verket har gjort en undersökning i detta avseende, vilken kommittén bör kunna använda som utgångspunkt för sitt arbete.

Kommittén skall också inhämta erfarenheter från andra länder och analysera dessa.

Med resultatet av kartläggningen som utgångspunkt skall kommittén lägga fram förslag om ändrade regler för lokalradion.

Kommittén skall undersöka om auktionssystemet kan ersättas med ett annat urvalssystem i de fall det finns flera sökande till ett sändningstillstånd.

En möjlighet skulle kunna vara att göra urvalet efter sökandens ambitioner i fråga om lokalt förankrade program och förmåga att uppfylla ambitionerna såväl ekonomiskt som i övrigt. Kommittén skall – mot bakgrund av de utländska erfarenheterna i detta avseende – se om det går att finna ett system som uppfyller svenska krav på öppenhet, likabehandling och redaktionell frihet. Frågan om valet mellan likvärdiga sökande och kontroll av att åtaganden uppfyllts kräver särskilda överväganden.

Även andra möjligheter att fördela sändningstillstånd skall övervägas.

Kommittén skall också se över reglerna om ägarsamband och föreslå regler som på ett effektivt sätt förhindrar bulvaner från att skaffa flera tillstånd med syfte att bilda nätverk. Samtidigt måste givetvis eftersträvas att regelsystemet inte blir alltför krångligt eller svårkontrollerat.

Kommittén skall också överväga om reglerna om programinnehållet kan förändras. En möjlighet kan vara att ställa högre krav på eget programinnehåll. I dag gäller att under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn sådana program skall sändas som framställts särskilt för den egna programverksamheten. En förändring som kommittén skall överväga är om denna andel kan höjas. Den skall också föreslå kriterier för att ett program skall anses framställt för den egna verksamheten.

En annan möjlighet är att det skall krävas att lokala nyheter eller andra program som har anknytning till det egna sändningsområdet skall sändas. Även sådana regler kräver särskilda överväganden vad gäller tillsynen.

En fråga som också bör diskuteras är om det skall vara möjligt för staten att aktivt stödja ambitiös programverksamhet genom direkta bidrag eller sänkta koncessionsavgifter. Det är i så fall nödvändigt att skapa ett regelsystem som inte ger utrymme för godtycke och subjektivitet. Om kommittén i detta avseende lägger förslag som medför ökade kostnader måste den givetvis beakta vad som generellt gäller i fråga om nya statliga åtaganden.

I fråga om *närradion* skall kommittén lägga fram förslag som innebär att närradion på ett bättre sätt än hittills kan bli en livskraftig radio med lokal anknytning och demokratisk förankring. Föreningslivets intressen skall tas till vara men i en sådan form att verksamheten har möjlighet att fortleva i konkurrens med andra radioformer. Det är angeläget att finna ett enkelt och effektivt administrativt förfarande för att fastställa närradions sändningstider och för att behandla avgiftsärenden.

Som ett underlag för övervägandena i denna del skall kommittén beakta Radio- och TV-verkets rapport om närradions kommersialisering och remissyttrandena över rapporten.

Kommittén skall särskilt behandla frågan om i vilken omfattning ändrade regler kan tillämpas på redan befintliga lokal- och närradiotillstånd. Om regler föreslås som kan påverka nuvarande tillstånd måste en analys göras av vilka konsekvenser dessa medför för de nuvarande tillståndshavarna. Nödvändiga övergångsregler skall föreslås.

Redovisning av uppdraget

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124). Förslag som lämnas av kommittén skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Kommitténs uppdrag skall redovisas senast den 1 oktober 1996.

(Kulturdepartementet)

Bilagorna 2 t.o.m. 5 finns endast i tryckt format.