

Till statsrådet Marita Ulvskog

Genom regeringsbeslut den 8 juni 2000 bemyndigades chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

Med stöd av bemyndigandet förordnades hovrättslagmannen Håkan Lavén som särskild utredare fr.o.m. den 1 oktober 2000.

Vidare förordnades experter och sekreterare till utredningen, som antog namnet Radio- och TV-lagsutredningen.

Utredningen överlämnade i oktober 2001 delbetänkandet Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV, SOU 2001:84.

Den 28 november 2001 entledigades Håkan Lavén på egen begäran från uppdraget som särskild utredare. Även experter och sekreterare entledigades därefter.

Från och med den 1 februari 2003 förordnades hovrättsrådet, vice ordförande, Roberth Nordh att vara särskild utredare.

Till experter förordnades den 24 mars 2003 kanslirådet Magnus Larsson, kanslirådet Eva Lisskar-Dahlgren, ämnesrådet Lars Marén, chefsjuristen Peter Schierbeck, bolagsjuristen Eva Selin, rättssakkunnige Helen Svensson, rättssakkunnige Karin Wistrand och kanslirådet Hans Öjemark.

Till sekreterare förordnades den 1 februari 2003 hovrättsassessorn Katarina Kölfors.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2001:11) skulle utredningen redovisat sitt arbete senast den 31 maj 2002. Regeringen beslutade den 13 mars 2003 om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2003:30)

varigenom utredningens uppdrag utökades till att omfatta fler frågor. Enligt det nya tilläggsdirektivet skall utredningen redovisa sina överväganden avseende den tillåtna annonstiden under en timme före utgången av juni 2003.

Utredningen får i enlighet härmed överlämna delbetänkandet Reklamtid i TV, SOU 2003:62.

Den del av uppdraget som avser tillgång till TV-program för dem som bor i fastigheter som är anslutna till kabel-TV-nät efter det att de analoga marksändningarna har upphört kommer att behandlas i ett delbetänkande före utgången av november 2003. Övriga frågor som omfattas av uppdraget kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande senast vid utgången av år 2004.

Malmö i juni 2003

Roberth Nordh

/Katarina Kölfors

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	13
Författningsförslag	19
1 Inledning	23
1.1 Kort om bakgrunden till uppdraget.....	23
1.2 Utredningsuppdraget och dess bedrivande	24
2 Gällande rätt	25
2.1 Yttrandefrihetsgrundlagen	25
2.2 Radio- och TV-lagen.....	26
2.3 TV-direktivet.....	27
3 Motiven till de nuvarande reglerna	29
4 Praktiska problem med den nuvarande lagstiftningen	33
4.1 Allmänt	33
4.2 Granskningsnämndens beslut	33
4.3 Problemen från TV4:s perspektiv	37
5 Överväganden och förslag	41
5.1 Utgångspunkter för en lagändring.....	41

5.2	En ny undantagsregel införs	41
5.3	En generell maxgräns om tolv minuter	43
5.4	Regeln om högst tio procent annonser per dygn skall inte få överskridas.....	45
5.5	Följdändringar skall vara tillåtna	46
5.6	Det nuvarande undantaget skall avskaffas	47
5.7	Övergångsbestämmelser	48
6	Konsekvenser	49
7	Författningskommentar	51
	Bilaga Kommittédirektiv.....	55

Sammanfattning

Uppdraget

Radio- och TV-lagsutredningen har fått i uppdrag att på en rad punkter analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

I detta delbetänkande behandlas den del av uppdraget som består i att lägga fram förslag till lagändringar som innebär att kortare överskridanden av den tillåtna annonstiden per timme kan godtas om de har varit oförutsedda eller tillfälliga.

I betänkandet föreslås att en undantagsregel förs in i ett nytt stycke i 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen. Nedan redogörs kortfattat för våra överväganden och förslag.

Nuvarande förhållanden

I radio- och TV-lagen finns bl.a. bestämmelser om mängden annonser som får förekomma i radio- och TV-sändning. Enligt 7 kap. 5 § första stycket får annonser sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00, dels i rena undantagsfall utsträckas till högst tio minuter. Mängden annonser i TV-sändning får aldrig utgöra mer än tio procent av den totala sändningstiden per dygn.

För medlemsstaterna i Europeiska unionen gäller det s.k. TV-direktivet (89/552/EEG, ändrat genom 97/36/EG). Direktivet, som har till syfte att skapa fri rörlighet för TV-sändningar, innehåller minimikrav som medlemsstaterna måste upprätthålla. Det står emellertid varje medlemsstat fritt att föreskriva att striktare eller mer detaljerade regler skall gälla för programföretagen inom dess jurisdiktion. Enligt TV-direktivet är det tillåtet att sända

reklam under högst 20 procent av en hel timme mellan hela klockslag, dvs. under tolv minuter per timme. Av den totala sändningstiden under ett dygn får andelen annonser uppgå till högst 15 procent.

Granskningsnämnden för radio och TV kontrollerar att annonsbestämmelserna efterlevs. Vid konstaterade överträdelser kan Granskningsnämnden hos Länsrätten i Stockholms län ansöka om påförande av särskild avgift.

Den nuvarande utformningen av 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen har i vissa fall lett till att programföretag har överträtt bestämmelsen p.g.a. att bl.a. direktsända program inte hållit sig inom de planerade tidsramarna. Detta har fått till följd att reklaminslag förskjutits till andra tidpunkter än då de enligt planeringen skulle ha sänts. I de fall överskridanden av den tillåtna annonsvolymen under en timme har skett har det dock vanligtvis inte inneburit att mängden annonser under de aktuella sändningstimmarna ökat totalt sett.

Överskridanden av den högsta tillåtna annonsmängden kan ske av flera olika orsaker. De situationer som våra direktiv tar sikte på är i huvudsak då fråga är om direktsändning av sportevenemang och andra dagsaktuella händelser. Problemen har sin grund i svårigheterna att i dessa sammanhang exakt beräkna programmets längd. Anledningen till detta är att det kan inträffa oförutsedda eller tillfälliga händelser som gör att programplaneringen inte kan hållas, vilket i sin tur leder till att annonsblock kan komma att sändas under en annan sändningstimme än vad som ursprungligen planerats eller att annonsblock måste plockas bort helt. Sålunda kan programföretaget hamna i ett läge där man antingen bryter mot annonsregeln och riskerar att påföras särskild avgift eller tvingas kompensera annonsörer för att reklam inte sänts eller sänts vid en annan tidpunkt än avtalat. Syftet med vårt uppdrag är att mot denna bakgrund skapa ett undantag från de nuvarande svenska reglerna om annonstiden per timme mellan hela klockslag.

Överväganden och förslag

Utgångspunkten för en lagändring är att en ny undantagsregel från bestämmelsen i 7 kap. 5 § första stycket radio och TV-lagen om åtta respektive tio minuter annonser under en timme inte skall leda till att det blir tillåtet att sända mer reklam i TV totalt sett. Ett nytt

undantag skall alltså endast innebära att redan planerade annonser kan flyttas till en annan tidpunkt.

En ny undantagsregel införs

Vi föreslår att gränsen för den normalt tillåtna mängden reklam skall få överskridas om programföretaget gör sannolikt att överskridandet föranletts av en i tiden närliggande händelse som företaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen och som legat utanför dess kontroll.

I första hand anser utredningen att mindre förskjutningar i programtablåerna bör kunna undvikas genom planering från programföretagens sida. För att undantagsregeln skall bli tillämplig anser vi därför att det skall ha inträffat någon händelse som programföretaget inte rimligen kunnat förutse och som bolaget därför inte kunnat planera för vid tablåläggningsen. Med detta avses händelser av tillfällig eller oförutsedd karaktär.

Vidare föreslår vi att det skall vara fråga om en händelse som ligger utanför programföretagets kontroll. Detta torde vara fallet i de flesta direktsända sportsammanhang där programbolaget inte har möjlighet att själv göra pauser för att sända reklam under programmet. Vid egenproducerade direktsända galor och liknande arrangemang liksom vid normala nyhetsändningar får däremot eventuella avvikelser från planeringen anses ligga inom programföretagets kontroll. Undantaget skall dock enligt vårt förslag vara tillämpligt vid direktsändning av nyhetshändelser av stort allmänt intresse, såsom exempelvis flygolyckan i Gottröra, Estonia-katastrofen och händelserna i USA den 11 september 2001.

Bevisbördan för att en undantagssituation varit för handen vilar på programföretaget, som har att göra sannolikt att de aktuella förutsättningarna förelegat.

En generell maxgräns om tolv minuter

Vi bedömer att TV-direktivets regler om tillåten annonsmängd under en timme mellan hela klockslag måste utgöra taket för med hur mycket det skall vara tillåtet att överskrida regeln i radio- och TV-lagen om åtta respektive tio minuter annonser under en timme. Utredningen föreslår därför att det aldrig skall vara tillåtet att sända

mer än tolv minuter reklam under en timme mellan hela klockslag. Enligt vår uppfattning bör denna övre gräns gälla såväl under bästa sändningstid, dvs. kl. 19.00 – 24.00, som under övrig tid. Vidare anser vi att TV-direktivets föreskrift om maxgränsen bör tolkas som tjugo procent av en hel timme oavsett sändningstiden. Vi föreslår därför att den övre gränsen om tolv minuter skall gälla även i de fall sändningstiden inte uppgår till en timme mellan hela klockslag.

Tio-procentsregeln skall alltiämt gälla

Utredningen föreslår inte någon ändring av regeln om att den totala annonsmängden under ett dygn får uppgå till högst tio procent av den totala sändningstiden.

Följändringar skall vara tillåtna

I vissa fall kan det komma att uppstå en situation där en förskjutning i en programtablå leder till att utnyttjad annonstid måste flyttas fram till nästa sändningstimme men tolvminutersgränsen, utrymmesskäl eller bestämmelserna om annonsplacering hindrar att all utnyttjad tid tas i anspråk under denna timme. Det kan då finnas behov av följändringar, dvs. att använda den utnyttjade annonstiden senare än under den timme som följer direkt efter den timme då reklamen ursprungligen var inplanerad. Vi föreslår att sådana följändringar skall vara tillåtna eftersom undantagsregeln annars skulle få en alltför begränsad räckvidd. Huvudregeln är dock att den utnyttjade annonstiden skall användas i den timme som följer direkt efter den där tidsförskjutningen uppstått.

Det nuvarande undantaget skall avskaffas

Som nämnts i det föregående medger 7 kap. 5 § första stycket andra meningen radio- och TV-lagen ett undantag från regeln om åtta minuters annonstid under tiden kl. 00.00 – 19.00. I rena undantagsfall får nämligen den högsta tillåtna mängden annonser uppgå till tio minuter. Utredningen anser att de argument som anfördes

vid införandet av undantaget inte längre är relevanta. Vårt förslag är därför att det nuvarande undantaget avskaffas.

Konsekvenser

De förslag som utredningen lägger fram innebär inte några ökade kostnader för det allmänna eller för andra berörda. Tvärtom kommer våra förslag att innebära vissa i och för sig marginella kostnadsminskningar för TV4 AB och Granskningsnämnden för radio och TV. I viss mån kan förslagen även komma att innebära en intäktsökning för TV4 AB och därmed – p.g.a. sättet att beräkna den koncessionsavgift TV4 AB betalar – i sin tur för staten.

Summary

Task of the Committee

The Committee of Inquiry into legislation governing radio and television has been instructed to analyse and consider the need for alterations principally to the Radio and Television Act (1996:844) and the Television Licence Fees Act (1989:41) and to propose the amendments occasioned by its considerations.

This interim report deals with the part of the Committee's task that consists of presenting draft amendments to the effect that short overruns of the permitted advertising time per hour can be accepted if they were unforeseen or incidental.

This report proposes that a rule providing for an exception should be introduced in a new paragraph in Chapter 7, Section 5 of the Radio and Television Act. Our deliberations and proposals are presented briefly in the following.

Present situation

The Radio and Television Act contains regulations on the amount of advertising permitted in radio and television broadcasts. According to Chapter 7, Section 5, paragraph 1, advertising may be broadcast for not more than eight minutes in each clock hour. In television broadcasts this time may be extended to not more than ten minutes both during broadcasting hours between 7.00 p.m. and midnight and in strictly exceptional cases. The amount of advertising in television broadcasts may never exceed ten per cent of the total transmission time per day.

The Television Directive (89/552/EEC amended by 97/36/EC) applies to European Union Member States. The Directive, which is intended to create free movement for television broadcasts, contains minimum requirements that Member States must

maintain. However, each Member State is free to require that broadcasters in its jurisdiction comply with stricter or more detailed regulations. According to the Television Directive it is permissible to broadcast advertising for not more than 20 per cent of a clock hour, i.e. for twelve minutes per hour. Advertising may account for not more than 15 per cent of the total transmission time during a day.

The Broadcasting Commission monitors compliance with the advertising regulations. If the Commission finds that the regulations have been broken it can ask the Stockholm County Administrative Court to impose a special fee.

In some cases the present formulation of Chapter 7, Section 5 of the Radio and Television Act has led to breaches of the regulation by broadcasters. This may happen when live programmes have run over their scheduled times, for instance. As a result, advertising spots have been displaced from their scheduled transmission times and broadcast at other times. When overruns of the permitted advertising volume during an hour have taken place, this has not, however, usually led to an increase in the total volume of advertising during the relevant broadcasting hours.

Overruns of the maximum permitted amount of advertising can arise for a number of reasons. The situations our terms of reference are intended to address are mainly live broadcasts of sports events and other topical events. The source of the problems is the difficulty of estimating the exact length of programmes in these contexts. This is because unforeseen or incidental events may occur making it impossible to keep to programme schedules. As a result, advertising blocks may be transmitted during a different broadcasting hour from the one originally planned or may have to be withdrawn completely. This means that the broadcaster can then be placed in the situation of either breaking the advertising rule and risking the imposition of a special fee or being forced to compensate advertisers because their advertising was not broadcast or was not broadcast at the agreed time. In this context the intention behind the task given to us is to open up an exception to present Swedish regulations on advertising time per clock hour.

Deliberations and proposals

Our starting point for an amendment to the Act is that a new exception from the provision of Chapter 7, Section 5, paragraph 1 of eight or ten minutes during an hour must not make it permissible to increase the total amount of advertising on television. So a new exception should only mean that planned adverts can be moved to a different time.

A new exception to be introduced

We propose that it should be possible to run over the limit for the amount of advertising normally permitted if the broadcaster can show that the overrun is due to a recent event that the broadcaster did not reasonably have cause to take into consideration in programme scheduling and that the event was outside the broadcaster's control.

To begin with the Committee takes the view that broadcasters should be capable of planning to avoid slight shifts in programme schedules. We therefore consider that – for the exception to be applicable – something must have happened that the broadcaster could not reasonably have foreseen and that the broadcaster was therefore unable to plan for when scheduling programmes. By this we mean events of an incidental or unforeseen nature.

We also propose that the event in question should be outside the broadcaster's control. This ought to apply to most live sports broadcasts where the broadcaster is not able to make its own breaks to transmit commercials during the programme. In the case of live galas produced by the broadcaster and similar events as well as in normal news broadcasts, however, any deviations from planned schedules can be regarded as being within the broadcaster's control. According to our proposal the exception should, however, be applicable to live news broadcasts of great interest to the general public, such as the plane crash at Gottröra, the Estonia Disaster and the events in the United States on 11 September 2001.

The burden of proof for showing that a particular situation was exceptional rests with the broadcaster, who has to show the relevant conditions were met.

A general maximum limit of twelve minutes

In our view the Television Directive's regulations on the amount of advertising permitted during a clock hour must be the ceiling for the size of permitted overruns of the eight or ten minutes of advertising in an hour stipulated in the Radio and Television Act. The Committee therefore proposes that it should never be permissible to broadcast more than twelve minutes of advertising during a clock hour. In our view this upper limit should apply both during prime time, i.e. 7.00 p.m. to midnight, and at other times. We also take the view that the maximum limit stipulated in the Television Directive should be interpreted as 20 per cent of a whole hour whatever the actual transmission time. We therefore propose that the upper limit of twelve minutes should also apply in cases where the transmission time is less than to one hour in a clock hour.

Ten per cent rule still to apply

The Committee is not proposing any change in the rule that the total daily amount of advertising may not be more than ten per cent of the total transmission time.

Knock-on changes to be permitted

In some cases a situation may arise in which a delay in a programme schedule means that unused advertising time has to be moved on to the next broadcasting hour but – because of the twelve minute rule, reasons of space or the regulations on placing adverts – all unused time cannot be used during that hour. When this happens knock-on changes may be necessary. This means that the unused advertising time is used later than during the hour immediately after the hour for which the advertising was originally scheduled. We propose that knock-on changes of this kind should be permitted, as the scope of the exception would otherwise be too limited. The general rule is, however, that unused time should be used in the hour immediately following the hour in which the delay occurred.

Present exception to be abolished

As mentioned above Chapter 7, Section 5, paragraph 1, sentence 2 of the Radio and Television Act permits an exception from the rule of eight minutes advertising time from midnight until 7.00 p.m. In strictly exceptional cases the maximum permitted volume of advertisements may be ten minutes. The Committee considers that the arguments put forward when the exception was introduced are no longer relevant. Our proposal is therefore that the present exception should be abolished.

Consequences

The proposals that the Committee is putting forward do not involve increased costs for the State or for other parties affected by them. On the contrary, our proposals will lead to some, albeit marginal, cost reductions for TV4 AB and for the Broadcasting Commission. To some extent our proposals may also lead to a revenue increase for TV4 AB and then for the State on account of the method used to calculate the concession fee paid by TV4 AB.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 8 § samt 7 kap. 1 och 5 §§ radio- och TV-lagen (1996:844) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 8 §

Den som sänder TV-program över satellit eller med stöd av tillstånd av regeringen skall, om det inte finns särskilda skäl mot det, se till

1. att mer än hälften av den årliga sändningstiden upptas av program av europeiskt ursprung, och

2. att minst tio procent av den årliga sändningstiden eller minst tio procent av programbudgeten avser program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter; en så stor andel som möjligt bör utgöras av program som färdigställts under de närmast föregående fem åren.

Som sändningstid anses i denna paragraf tid då det sänds program med annat innehåll än nyheter, sport, tävlingar, annonser och programtjänster som avses i 7 kap. 5 § tredje stycket. I sändningstiden skall inte heller räknas in sändningar av endast text.

TV-sändningar enligt första stycket och ljudradiosändningar som sker med stöd av tillstånd av regeringen skall, om det inte finns särskilda skäl mot det, i betydande omfattning innehålla

Som sändningstid anses i denna paragraf tid då det sänds program med annat innehåll än nyheter, sport, tävlingar, annonser och programtjänster som avses i 7 kap. 5 § *fyjärde stycket*. I sändningstiden skall inte heller räknas in sändningar av endast text.

program på svenska språket, program med svenska artister och verk av svenska upphovsmän.

7 kap.

1 §

Före och efter varje sändning av annonser skall det sändas en särskild signatur som tydligt skiljer annonserna från övriga sändningar. Signaturen skall i televisionen bestå av både ljud och bild. I sökbar text-TV och i försäljningsprogram som avses i 5 § tredje stycket skall signaturen alltid vara löpande, men behöver endast anges i bild.

I fråga om sändningar som regeringen lämnar tillstånd till får regeringen medge undantag från skyldigheten enligt första stycket och kravet enligt 6 §.

Med annonser avses reklam samt sändningar som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan.

5 §

Annonser får sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan klockan 19.00 och 24.00 dels i rena undantagsfall, utsträckas till högst tio minuter. Om sändningstiden inte omfattar en timme mellan hela klockslag får annonser sändas under högst tio procent av den tiden.

Annonser får sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. *I TV-sändning mellan klockan 19.00 och 24.00 får denna tid utsträckas till högst tio minuter.* Om sändningstiden inte omfattar en timme mellan hela klockslag får annonser sändas under högst tio procent av den tiden.

I TV-sändning får den i första stycket angivna tiden överskridas, om programföretaget gör sannolikt att överskridandet föranletts av en i tiden närliggande händelse som

företaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen och som legat utanför dess kontroll. Annonstiden under en timme mellan hela klockslag får dock inte överstiga tolv minuter.

Annonser får i en TV-sändning sändas under högst tio procent av sändningstiden per dygn.

Programtjänster som utslutande är avsedda för program där publiken erbjuds att beställa varor eller tjänster (försäljningsprogram) får trots vad som sägs i första och andra stycket sändas i televisionen. Med programtjänst avses ett samlat utbud av program som sänds under en gemensam beteckning. Utöver vad som följer av 6 kap. 9 § skall programtjänstens beteckning anges i början och i slutet av sändningen.

Programtjänster som utslutande är avsedda för program där publiken erbjuds att beställa varor eller tjänster (försäljningsprogram) får trots vad som sägs i första, andra och tredje stycket sändas i televisionen. Med programtjänst avses ett samlat utbud av program som sänds under en gemensam beteckning. Utöver vad som följer av 6 kap. 9 § skall programtjänstens beteckning anges i början och i slutet av sändningen.

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Kort om bakgrunden till uppdraget

Lagstiftning om annonser i TV-sändningar infördes i Sverige den 1 juli 1991 i samband med att förutsättningar för en ny, reklamfinansierad, tredje TV-kanal tillskapades. Reglerna, som ursprungligen fanns i radiolagen (1966:755), återfinns numera i radio- och TV-lagen (1996:844), som trädde i kraft den 1 december 1996.

I radio- och TV-lagen finns bl.a. bestämmelser om mängden annonser som får förekomma i radio- och TV-sändning. Enligt 7 kap. 5 § första stycket får annonser sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00, dels i rena undantagsfall utsträckas till högst tio minuter.

I samband med att konstitutionsutskottet (bet. 2001/02:KU16) behandlade regeringens förslag i propositionen *Ändrade regler om annonser i TV-sändningar* (prop. 2001/02:82) behandlades även några motioner som avlämnats med anledning av propositionen. I en av motionerna (2001/02:K73) påpekades att nuvarande regler innebär att programsändande företag har problem att sända stora nyhetshändelser och direktsända evenemang utan att överträda bestämmelsen om tillåten annonstid per timme. Vidare framhölls att direktsändning av t.ex. idrott och nöjesevenemang är en viktig del i ett mångsidigt programutbud. Vid direktsända program är det omöjligt att undvika små förändringar i de planerade sändningstiderna. Enligt motionen borde därför kortare överträdelser av sändningstiden för annonser under en timme mellan hela klockslag i samband med direkt TV-sändning kunna godtas under förutsättning att de varit oförutsedda eller tillfälliga, dvs. då endast förståeliga och driftmässiga omständigheter kan åberopas, vilket bör framgå av lagtexten i 7 kap. radio- och TV-lagen.

Angående motionens förslag om undantagsregler för att utjämna antalet reklamminuter anförde konstitutionsutskottet att vad som

nu föreskrivs i 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen i vissa fall kan få verkningar som inte ter sig rimliga. Den reklam som skulle ha sänts om programmet slutat innan den nya timmen inträtt kan i sådana fall behöva uteslutas och placeras senare i en programtablå, något som kan medföra besvärande ekonomiska och andra nackdelar för den som bedriver sändningsverksamheten. Enligt utskottets mening borde regleringen därför skyndsamt ses över i syfte att kortare överträdelser skall kunna godtas om de varit oförutsedda eller tillfälliga på sådant sätt som åsyftas i motionen.

Riksdagen har som sin mening gett till känna för regeringen vad konstitutionsutskottet anfört om en skyndsam översyn av 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen (rskr. 2001/02:187).

1.2 Utredningsuppdraget och dess bedrivande

Utredningens direktiv fastställdes ursprungligen genom beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000 (Dir. 2000:43). Därefter har utredningen meddelats tilläggsdirektiv, dels den 1 februari 2001 (Dir. 2001:11), dels den 13 mars 2003 (Dir. 2003:30). Genom de sistnämnda direktiven, som bifogas som *bilaga*, har utredningen fått i uppdrag att bl.a. utreda frågan om den tillåtna annonstiden under en timme. Enligt direktiven skall utredaren lägga fram förslag till lagändringar som innebär att kortare överskridanden av den tillåtna annonstiden per timme kan godtas om de har varit oförutsedda eller tillfälliga.

Utredaren och sekreteraren har vid ett besök på TV4 AB (härefter benämnt TV4) sammanträffat med bl.a. ansvariga för programverksamheten och programplaneringen. Syftet med mötet var bl.a. att få insikt i och kunskap om hur problemen med den nuvarande lagstiftningen gestaltar sig i praktiken.

Utredningen har under arbetet med detta delbetänkande sammanträtt vid två tillfällen och däremellan haft vissa löpande, huvudsakligen skriftliga, kontakter med varandra.

2 Gällande rätt

2.1 Yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 1 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten har enligt samma lagrum andra stycket till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av YGL. Enligt tredje stycket samma lagrum föreskrivs att vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. I 1 kap. 6 § stadgas att YGL är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som föreskrivs i YGL om radioprogram i allmänhet.

Enligt andra stycket i 1 kap. 12 § YGL finns det i vissa fall möjlighet att i lag meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i YGL. Bestämmelsen tillåter förbud i övrigt (utöver vad som avses i första stycket, dvs. reklam för bl.a. alkoholhaltiga drycker och tobak) mot kommersiell reklam i radioprogram. Det får också ställas upp villkor för sådan reklam. Vidare får i lag ges föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten.

2.2 Radio- och TV-lagen

I 7 kap. radio- och TV-lagen, som är tillämplig på sändningar av ljudradio- och TV-program, finns bestämmelser om reklam och annan annonsering. Enligt 1 § första stycket skall det före och efter varje sändning av annonser sändas en särskild signatur som tydligt skiljer annonserna från övriga sändningar. I 5 § första stycket föreskrivs att annonser får sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00, dels i rena undantagsfall, utsträckas till högst tio minuter. Om sändningstiden inte omfattar en timme mellan hela klockslag får annonser sändas under högst tio procent av den tiden. Av bestämmelsens andra stycke framgår att annonser i en TV-sändning får sändas under högst tio procent av sändningstiden per dygn. Enligt tredje stycket får programtjänster som uteslutande är avsedda för program där publiken erbjuds att beställa varor eller tjänster (försäljningsprogram) sändas i televisionen trots vad som sägs i första och andra stycket. Med programtjänst avses ett samlat utbud av program som sänds under en gemensam beteckning. 6 § innehåller en föreskrift om den kortaste tillåtna annonstiden vid ett givet tillfälle.

Enligt 7 § är huvudregeln att annonser i TV-sändning skall sändas mellan programmen. Under förutsättning att villkoren i 7 a § är uppfyllda får annonser dock avbryta ett program om det sker på sådant sätt att – med hänsyn till naturliga pauser samt programmets sändningslängd och karaktär – varken programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Av 7 a § första stycket framgår att i sportprogram där det förekommer längre pauser eller i program som är föreställningar eller evenemang med pauser för publiken får annonser sändas i pauserna. I program som består av avslutade delar får annonser enligt andra stycket sändas mellan delarna. Vidare får enligt tredje stycket annonser sändas i spelfilmer och filmer som är gjorda för TV - utom TV-serier, lätta underhållningsprogram och dokumentärprogram – om den programlagda sändningstiden överstiger 45 minuter. Annonser får sändas en gång för varje hel period om 45 minuter. Om den programlagda sändningstiden är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga perioder om 45 minuter får annonser sändas ytterligare en gång. Enligt fjärde stycket nämnda lagrum skall det i andra program än de som avses i första och andra styckena vara minst 20 minuter mellan annonssändningarna i programmet. I 7 b §

stadgas att trots vad som sägs i 7 och 7 a §§ får annonser inte avbryta gudstjänster eller program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år. Enligt bestämmelsens andra stycke får program som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer, dokumentärprogram och program om livsåskådningsfrågor inte avbrytas av annonser om den programlagda sändningstiden är kortare än 30 minuter. Om den programlagda sändningstiden är 30 minuter eller längre gäller vad som sägs i 7 a § andra och fjärde styckena. Att reklam inte får förekomma omedelbart före eller efter ett program eller en del av ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år, såvida det inte är fråga om sponsringsmeddelanden, framgår av sista stycket i detta lagrum.

I 10 kap. finns bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av reglerna i lagen. Sålunda föreskriver 10 kap. 5 § första stycket tredje punkten – såvitt nu är av intresse – att den som åsidosätter bestämmelserna om annonser i 7 kap. 5 § får åläggas att betala en särskild avgift. Vid prövningen av frågan om avgift skall påföras skall rätten enligt andra stycket särskilt beakta överträdelsens art, varaktighet och omfattning. I 10 kap. 6 § finns regler om fastställande av den särskilda avgiftens storlek. Av 12 kap. 4 § framgår att frågor om påförande av särskild avgift prövas av Länsrätten i Stockholms län på ansökan av Granskningsnämnden för radio och TV.

Enligt 11 kap. finns slutligen möjlighet att återkalla ett tillstånd som meddelats av regeringen, om tillståndshavaren väsentligt brutit mot exempelvis föreskrifterna i 7 kap. 1 – 10 §§, och ett tillstånd att sända lokalradio, om tillståndshavaren t.ex. väsentligt brutit mot någon av föreskrifterna i 7 kap. 1 – 3, 5, 8 och 9 §§.

2.3 TV-direktivet

Inom Europeiska unionen gäller beträffande TV-sändningar rådets direktiv (89/552/EEG) om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG (TV-direktivet). Direktivets syfte är att skapa fri rörlighet för TV-sändningar. Enligt direktivets artikel 2 a skall medlemsstaterna säkerställa fri mottagning och får inte begränsa vidaresändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater av skäl som hör under områden som omfattas av direktivet. Direktivet inne-

håller minimiregler som gäller för TV-sändningar. Medlemsstaterna har frihet att föreskriva att TV-programföretagen inom deras jurisdiktion skall följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som omfattas av direktivet. Den medlemsstat varifrån en sändning härrör skall se till att sändningen följer lagen i det landet. Inom ramen för sin lagstiftning och på lämpligt sätt skall medlemsstaterna också säkerställa att TV-programföretagen inom deras jurisdiktion effektivt uppfyller bestämmelserna i direktivet.

Kapitel 4 i TV-direktivet innehåller bestämmelser om TV-reklam, sponsring och köp-TV. Här finns exempelvis regler om reklamens placering och förbud mot viss typ av reklam. I artikel 18 finns bestämmelser om mängden reklam. Där föreskrivs att sändningstiden för köp-TV-inslag, reklaminslag och andra former av reklam, med undantag för sändningsblock för köp-TV i enlighet med artikel 18 a, inte får överstiga 20 procent av den dagliga sändningstiden. Vidare stadgas att sändningstiden för reklaminslag inte får överstiga 15 procent av den dagliga sändningstiden och att reklaminslagens och köp-TV-inslagens längd inom en given timme mellan hela klockslag inte får överstiga 20 procent. Vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen anses programföretagens annonseringar i samband med företagets egna program och produkter med programanknytning som har direkt koppling till programmen liksom meddelanden till allmänheten och välgörenhetsuppmaningar som sänds gratis inte utgöra reklam.

I detta sammanhang kan anmärkas att reglerna i TV-direktivet om annonstider överensstämmer med motsvarande bestämmelser i Europarådets konvention om gränsöverskridande television, vilken Sverige undertecknat men ännu inte ratificerat.

Europeiska kommissionen arbetar under år 2003 med en översyn av TV-direktivet för att analysera det eventuella behovet av revideringar till följd av den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen inom den audiovisuella sektorn.

3 Motiven till de nuvarande reglerna

Som nämndes i inledningen införde Sverige regler om annonser i TV-sändningar i samband med tillskapandet av en reklamfinansierad, tredje, marksänd TV-kanal år 1991. Bestämmelserna infördes i den då gällande radiolagen (1966:755). I propositionen till den nya lagstiftningen (prop. 1990/91:149) konstaterades att frågan om hur stor annonsvolym ett reklam-TV-företag bör få ha i sina sändningar beror på hur man gör intresseavvägningen mellan å ena sidan publikens intresse att få följa TV-programmen så ostört som möjligt och å andra sidan TV-företagens intresse av en stor annonsvolym, som ju innebär bättre intäktsmöjligheter. Departementschefen ansåg att radiolagsutredningens förslag (SOU 1990:7), som innebar att de nya reglerna inte tog i anspråk hela det utrymme som TV-konventionen (Europeiska konventionen om gränsöverskridande television) lämnar, utgjorde en rimlig kompromiss mellan de motstående intressen som finns. En bestämmelse om att högst tio procent av en programtjänsts sändningstid per dygn får avse annonser under annonstid i televisionen infördes därför. För att undvika en koncentration av annonser under bästa sändningstid föreskrevs vidare att andelen annonser skulle beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och 24.00.

Angående den föreslagna maximitiden för annonser under en timme mellan hela klockslag – åtta minuter – uttalade departementschefen att förslaget borde ses inte bara mot bakgrund av tioprocentgränsen i fråga om hela sändningstiden, utan frågan har samband även med reglerna om annonsers inplacering i sändningarna. Eftersom propositionen föreslog att annonser skulle få sättas in endast i pauserna mellan programmen ansåg departementschefen att det krävdes en viss flexibilitet i regelsystemet. Därför infördes en regel om att det i rena undantagsfall är tillåtet att under en timme sända annonser under högst tio minuter.

Radio- och TV-lagen trädde i kraft den 1 december 1996. Därigenom upphävdes radiolagen och sex andra författningar på det radorättsliga området. Sedan den 1 juli 2001 gäller radio- och TV-lagen även för lokalradio.

De regler i radiolagen som gällde tillåten annonsmängd och placeringen av annonser överfördes i huvudsak oförändrade till radio- och TV-lagen. I propositionen (prop. 1995/96:160 s. 123) anfördes, med en hänvisning till prop. 1990/91:149, att de skäl som framfördes när reglerna tillkom fortfarande var gällande. Såvitt gällde annonsering i närradion – som tidigare inte haft någon mängdbegränsning – innebar den nya lagen att regeln om åtta minuters reklam per timme kom att gälla även närradiosändningar.

Vad beträffar regeln om att det i televisionssändning i rena undantagsfall är tillåtet att sända reklam under tio minuter under en timme, angavs i författningskommentaren i propositionen om radio- och TV-lag att det skall vara fråga om speciella och sällsynta fall (prop. 1995/96:160 s. 178).

Bestämmelsen om att i de fall sändningstiden inte omfattar en timme mellan hela klockslag annonser får sändas under högst tio procent av den tid som sändningarna pågår var en nyhet i radio- och TV-lagen. Motivet till regeln var att det i närradion inte sällan förekommer att en viss sammanslutning svarar för endast en del av en timme (ovan anförd prop. s. 179).

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1997 ändrades 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen på så sätt att den särskilda begränsningen av mängden annonser som får sändas under bästa sändningstid utgick och annonsinlagens längd under en timme tilläts öka till tio minuter under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00. Bakgrunden till ändringen var följande. I sändningstillståndet för TV4 föreskrevs att programföretaget skulle fortsätta att sända och producera program lokalt. Eftersom en organisation för regional produktion av program kan vara kostsam för ett programföretag skulle en förändring av annonsbestämmelserna kunna vara ett sätt att ge lokal-TV-bolagen bättre utvecklingsmöjligheter (prop. 1996/97:101). Därför ansåg regeringen att det var rimligt att föreslå en ändring av reklambestämmelserna för att uppnå syftet att regionala sändningar och produktioner skall finnas kvar. Regeringen fann dock ingen anledning att ändra på reglerna om den totala mängden annonser utan stannade vid att öka annonsutrymmet under bästa sändningstid.

Bestämmelserna om lokalradio överfördes den 1 juli 2001 från lokalradiolagen (1993:120), som därmed upphävdes, till radio- och TV-lagen. Därigenom kom radio- och TV-lagens regler om bl.a. reklam mängd att gälla även för lokalradiosändningar. I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen 1999/2000:55 *Kommersiell lokalradio* väcktes en motion om att 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen skulle ändras med innebörd att reklam i kommersiell lokalradio skulle få sändas under femton procent av sändningstiden med möjlighet att sända upp till tolv minuters reklam under sex timmar per dygn. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen och anförde dels att det ingick i Digital-TV-kommitténs uppdrag att lägga fram en ekonomisk analys av sändningsverksamheten omfattande bl.a. sändningskostnaderna och programföretagens och konsumenternas intresse och betalningsvilja, dels att utskottet förutsatte att frågan om reklamtiderna i kommersiell radio och TV också i övrigt följs inom Regeringskansliet. Utskottet var därför inte berett att då förorda förändrade regler för reklam i radio och TV (bet. 1999/2000:KU15).

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 2002 infördes möjligheter att i vissa fall och på visst sätt låta annons-sändningar avbryta TV-program. Enligt regeringen var anledningen till förändringsbehovet att de svenska reglerna om hur annonser fick placeras inte tillgodosåg sitt syfte, dvs. att skydda publikens möjlighet att ta del av programmen utan att störas av annonser (prop. 2001/02:82). En följd av den tidigare regleringen, enligt vilken annonser i huvudsak endast fick sändas mellan programmen, var att längre program ofta avbröts av ett eller två andra program, omgivna av annons-sändningar. Avbrotten blev därmed betydligt längre än om avbrott för annonser under programmen skulle tillåtas. Vidare ansåg regeringen att skillnaderna mellan Sveriges och andra länders lagstiftning om reklam i TV fick till följd att företag med inriktning på den svenska marknaden fick en konkurrensfördel om de etablerade sig utanför Sverige och sålunda kom att lyda under ett annat lands lagstiftning. Eftersom syftet med ändringarna i första hand var att tittarna skulle få större möjlighet att se programmen utan att ut-sättas för längre annonsavbrott än nödvändigt, fann regeringen dock ingen anledning att föreslå någon ändring såvitt avsåg mängden reklam. Inte heller ansåg regeringen att det skulle införas en möjlighet att utjämna antalet reklamminuter vid en angränsande timme i samband med vissa typer av program, t.ex. sportsändningar (s. 12 f.).

4 Praktiska problem med den nuvarande lagstiftningen

4.1 Allmänt

Radio- och TV-lagens bestämmelser om annonser i TV-sändning gäller för närvarande i första hand för TV4 eftersom de flesta övriga reklamfinansierade programföretag som sänder för en i huvudsak svensk publik är etablerade utomlands och därför faller utanför svensk jurisdiktion (jfr Granskningsnämndens beslut 2000-06-15 SB 202/00 och 203/00. Se även SOU 2001:84 s. 101). De problem som har uppstått i anledning av den nuvarande lagstiftningen är därför främst hänförliga till TV4:s verksamhet.

När överträdelser av bestämmelsen om högsta tillåtna annonstid per timme har skett har det, som vi kommer att redogöra närmare för nedan, haft olika orsaker. Ibland har det berott på att programtablån och inplanerade annonsblock förskjutits p.g.a. att en direktsändning av sportevenemang dragit ut på tiden. I andra fall har det berott på oavsiktliga överbokningar av annonstid och i åter andra fall har det varit fråga om avbrott i egenproducerade program. Nedan följer en genomgång av Granskningsnämndens för radio och TV praxis i nämnda fråga, följt av ett avsnitt om TV4:s syn på problemet.

4.2 Granskningsnämndens beslut

Granskningsnämnden för radio och TV har vid fem tillfällen prövat fall då TV4 överskridit reglerna om största tillåtna annonsvolym. Här följer en sammanfattning av vart och ett av Granskningsnämndens beslut.

Beslut 1995-09-06 (SB 385/95)

Nämnden fann utrett att TV4 under de granskade dagarna (20 – 22 oktober 1994) vid fem tillfällen under sändningstiden av en timme mellan hela klockslag sänt annonser under mer än åtta minuter. TV4 anförde att överskridandena vid tre tillfällen berodde på oavsiktlig överbokning till följd av att programmen omgavs av två fyraminutersblock reklam. Beträffande dessa fall konstaterade nämnden att det rörde sig om reklamblock som satts in i program som var kortare än en timme och där programföretaget helt kunde kontrollera programtablån och tiden för annonssändningarna. Nämnden ansåg det uppenbart att det i dessa fall inte fanns någon anledning att acceptera överskridande av annonstiden åtta minuter. Att annonstiderna under timmen före och efter i två fall understigit åtta minuter föranledde ingen annan bedömning.

De andra två tillfällena avsåg överskridanden i samband med avbrott under programmen *Jeopardy* och *Bingolotto*. Nämnden ansåg att programföretaget helt kontrollerade programtablån och annonssändningarna även i dessa fall. Med hänvisning till motivuttalandena i samband med införandet av 13 § andra stycket radiolagen fann nämnden att det inte heller i dessa fall fanns skäl att godta överskridandena av annonstiden. Granskningsnämnden konstaterade således att TV4 brutit mot 13 § andra stycket radiolagen vid fem tillfällen under den granskade perioden och förelade TV4 att följa den nämnda bestämmelsen genom att inte på samma eller liknande sätt sända mer än åtta minuter annonser inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag.

Beslut 1996-09-16 (SB 362/96)

Nämnden fann utrett att annonsvolymen mellan kl. 18.00 och 24.00 den 7 respektive 8 mars 1996 uppgick till i vart fall 10,5 procent av sändningstiden, varigenom förelåg brott mot 13 § första stycket radiolagen. Under de granskade dagarna var annons-sändningarna vid i vart fall fem tillfällen över åtta minuter. Enligt TV4 var orsaken till överskridande i två av fallen att viss förskjutning av sändningstiden, som generellt sett är svår att undvika, medfört förskjutning av annonssändningar som var placerade över hela klockslag. I övriga fall berodde överskridandena enligt TV4 på överbokning av annonstid. Nämnden ansåg att de omständigheter

som TV4 åberopat inte var av den karaktären att undantagsregeln om att annonstiden i vissa fall får överstiga åtta minuter var tillämplig. Den ansåg även att det saknade självständig betydelse om annonstiden i omkringliggande sändningstimmar understiger åtta minuter. I ett fall som gällde annonstiden mellan kl. 10.00 och 11.00, bedömde nämnden ändå – med hänsyn till de restriktioner som finns när det gäller att sända reklam i anslutning till barnprogram och då någon reklam inte heller förekom i sändningstimmen omedelbart före – att ett överskridande kunde accepteras. Beslutet utmynnade i förelägganden för TV4 att följa 13 § första och andra styckena radiolagen.

Beslut 1998-03-16 (SB 76/98)

Nämnden fann att TV4 brutit mot bestämmelserna om största tillåtna annonsvolym i 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen genom att dels (den 18 september 1997) sända annonser under 10,58 procent av den totala sändningstiden, dels genom att annonsvolymen per timme vid två tillfällen (den 19 september kl. 21.00 – 22.00 och den 20 september kl. 10.00 – 11.00) uppgick till 10 minuter och 34 sekunder respektive 10 minuter och 59 sekunder. TV4 anförde som skäl för överskridandena i två fall att det skett misstag i samband med introduktion av ett nytt annonsbokningssystem, vilket ledde till överbokning av annonstid. I det tredje fallet angavs överträdelsen bero på att ett direktsänt program gick över tiden. Nämnden ansåg, mot bakgrund av att TV4 tidigare vid två tillfällen fällts för brott mot de aktuella bestämmelserna, att bolaget – även om överträdelserna inte skett uppsåtligt – brutit i sin interna kontroll av att dessa regler efterlevs. Mot bakgrund av de tidigare besluten bedömde nämnden att överträdelserna var så allvarliga att det var motiverat att med stöd av 10 kap. 5 § och 12 kap. 4 § radio- och TV-lagen hos Länsrätten i Stockholms län ansöka om påförande av särskild avgift.

Länsrätten biföll granskningsnämndens yrkande och ålade TV4 att till staten betala en särskild avgift om 730 000 kr, motsvarande – för två av tillfällena – 1,5 gånger och för ett tillfälle en gång den genomsnittliga annonsintäkten under aktuell sändningstid. TV4 överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som satte ned den särskilda avgiften för två av överträdelserna (då de skett p.g.a. svårigheter vid introduktionen av ett nytt tidöppningssystem för

annonsbokning) till 325 000 kr respektive 100 800 kr (dom den 18 maj 1999 i mål nr 7858-1998). När det gällde överskridandet av den tillåtna annonstiden p.g.a. av en förskjutning av ett direktsänt program, fann majoriteten inte skäl att ändra länsrättens dom. En ledamot var skiljaktig och ansåg att såväl orsaken till förskjutningen som den överskridna tiden (34 sekunder) utgjorde sådana förmildrande omständigheter att avgiften borde sättas ned till hälften. Sedan TV4 överklagat domen beslöt Regeringsrätten den 24 januari 2001 (mål nr 3932-1999) att inte meddela prövningstillstånd.

Beslut 2000-06-21 (SB 215/00)

TV4 hade överskridit största tillåtna annonsvolym med 4 minuter och 46 sekunder mellan kl. 23.00 och 24.00 den aktuella dagen. Överskridandet berodde enligt TV4 på att en direktsänd ishockeymatch förlängdes med s.k. sudden death och att den sålunda oplanerade förlängningen blev så lång att det inplanerade annonsblocket försköts. Annonsvolymen under sändningstimmen före den nu aktuella uppgick till fem minuter och den sammanlagda annonsvolymen under det ifrågavarande dygnet översteg inte tio procent. Mot bakgrund härav avstod nämnden från att ansöka om påförande av särskild avgift.

Beslut 2000-10-18 (SB 319/00)

TV4 hade överskridit största tillåtna annonsvolym vid fem tillfällen under tiden 2000-03-01—05-31, varav i fyra fall under kvällstid (19.00 – 24.00) med mellan 1 minut och 34 sekunder och 1 minut och 49 sekunder, samt i ett fall mellan kl. 16.00 och 17.00 med 20 sekunder. Nämnden konstaterade att TV4 därigenom åsidosatt bestämmelsen om största tillåtna annonsvolym i 7 kap. 5 § första stycket radio- och TV-lagen. TV4 förklarade att överskridandena berodde på att direktsända ishockeyperioder förkortades respektive förlängdes, vilket innebar att de inplanerade annonsblocken försköts. Nämnden hänvisade till sina tidigare beslut och framhöll att förskjutningar i programtiden inte är en sådan omständighet som kan ursäktas att gällande volymgränser överskrids. Att förskjutningar i programtablån regelmässigt medför överträdelser

av reglerna betraktade nämnden som så allvarligt att den beslöt att hos Länsrätten i Stockholms län ansöka om påförande av särskild avgift.

Länsrätten biföll Granskningsnämndens ansökan och ålade TV4 att betala en särskild avgift – såvitt nu är av intresse – om 2 000 000 kr. TV4 överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som avslog överklagandet (dom den 13 maj 2003 i mål B5220-01). Rätten fann klarlagt att TV4 vid fem tillfällen överskridit gällande tidsgränser för annonser. Därmed fanns grund för att påföra särskild avgift. Enligt rätten fanns inte skäl att sätta ned avgiften med hänsyn till att överträdelsen berott på förskjutningar av direktsända idrottsprogram, att annonssändningarna i omgivande timmar varit kortare än tillåtet eller av någon annan anledning.

4.3 Problemen från TV4:s perspektiv

Inledning

Utredaren och sekreteraren har sammanträffat med företrädare för TV4 för att få belyst de praktiska problem som gällande lagstiftning i fråga kan ge upphov till. Vid mötet framkom följande.

När uppstår problemen?

I första hand är det vid direktsända sportevenemang som problemen uppstår, men det kan även hända vid direktsändningar av galor och nyhetshändelser. Vid egenproducerade program har TV4 möjlighet att redigera i och utesluta vissa delar av programmet. Vanligast är att förskjutningar sker vid direktsända idrottsmatcher och friidrottstävlingar.

Överskridanden av annonsbestämmelsen kan även ske om det uppstår tekniska problem under exempelvis nyhetssändningarna. Det kan t.ex. vara fråga om att man inte kan sända inslag som varit planerade och att programmet på så sätt tar kortare tid än beräknat.

Olika typer av reklamavtal

Annonstid säljs enligt två typer av avtal, antingen som "RBS" (run by station) eller som "specific". "RBS" innebär att TV4 på egen

hand får placera reklamen där det finns plats och den hamnar då oftast utanför bästa sändningstid. När det gäller ”specifics” har annonsören köpt reklamen för att sändas vid en viss tidpunkt och i anslutning till ett program som har en viss publik som man vill nå med sin produkt. ”Specifics” sänds huvudsakligen på bästa sändningstid, dvs. kl. 19.00 – 24.00. Som tillägg kan man mot ersättning välja att reklamfilmen skall sändas som första eller sista inslag i ett reklamblock. Åttio procent av alla reklaminslag är ”specifics”, resten är ”RBS”.

När annonstid med ”specifics” måste flyttas och därmed inte sänds i det sammanhang och vid den tidpunkt som begärts leder det till att TV4 måste kompensera annonsören genom att sända reklamfilmen vid ett motsvarande program och på motsvarande tid vid ett senare tillfälle. I vissa fall är detta inte möjligt på grund av att motsvarande tillfälle inte finns eller för att reklamfilmen avsett ett tidsbegränsat erbjudande. Då kan det istället bli fråga om att annonsören vill ha pengarna tillbaka. Även en RBS som inte sänds en viss dag måste sändas vid ett senare tillfälle. Det är dock enklare att kompensera i dessa fall eftersom bolaget självt kan bestämma när reklamen skall placeras. När det gäller annonstid i anslutning till stora sportevenemang är det så gott som uteslutande fråga om ”specifics”.

Problemet med reklam som skjuts över på nästa dygn är inte så stort eftersom det är enklare att förskjuta annonser under dagtid då en större del av reklamen utgörs av ”RBS”.

Beredskap för eventuella tidsförskjutningar

Det finns en beredskap för att direktsändningar kan dra ut på tiden. Dels kan senare kommande program som TV4 själv producerar, exempelvis *Nyheterna*, *Vädret* och *Sporten* kortas ned eller – i fråga om de två senare – helt utgå. Dels sker det genom att man vid beräkningen av hur lång tid exempelvis en ishockeymatch kan tänkas ta i anspråk lägger till en viss säkerhetsmarginal. Man gör däremot inte så att man inte bokar all tillgänglig annonstid under bästa sändningstid. Det skulle inte vara ekonomiskt hållbart. Å andra sidan är det inte möjligt att sälja exakt 100 procent av den tillåtna annonstiden. Detta har att göra med att reklamfilmer inte följer standarder i fråga om längd utan tvärtom är mycket olika långa.

Det kan bli problem även när ett direktsänt program tar kortare tid än beräknat, men det är mer sällsynt. Ett exempel är när en hockeyperiod tar kortare tid än förväntat. Då kan t.ex. den andra pausen, och därmed den reklam som planerats att sändas där, hamna på samma timme som den första pausen, med påföljd att den tillåtna annonstiden under den sändningstimmen riskerar att överskridas.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utgångspunkter för en lagändring

Utgångspunkten för en lagändring är att det enligt gällande rätt finns möjlighet att sända annonser under åtta minuter per timme under sändningstiden mellan kl. 00.00 och 19.00 – i rena undantagsfall under tio minuter – och under tio minuter under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00. Skall man tillåta längre annonstid under en timme måste man beakta de övre gränser för tillåten annonstid som finns i de övergripande svenska reglerna och enligt EG-rätten.

I TV-direktivet finns bestämmelser om den högsta tillåtna mängden annonser i TV-sändning, nämligen femton procent av sändningstiden per dygn. De svenska reglerna är mer restriktiva. I radio- och TV-lagen finns som tidigare nämnts en generell bestämmelse om att mängden annonser i TV-sändning aldrig får utgöra mer än tio procent av den totala sändningstiden per dygn. Tanken med en ny reglering är endast att öka flexibiliteten, inte att det skall bli tillåtet att sända mer reklam i TV totalt sett. En ny undantagsregel skall alltså endast kunna leda till att redan planerade annonser – som måste hålla sig inom gränsen för tillåten annonsmängd under ett dygn – flyttas till en annan tidpunkt.

5.2 En ny undantagsregel införs

Vårt förslag: Vi föreslår att det införs en bestämmelse som tillåter att gränsen för den normalt tillåtna mängden reklam överskrids om programföretaget gör sannolikt att överskridandet föranletts av en i tiden närliggande händelse som företaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen och som legat utanför dess kontroll.

Vi föreslår att det under vissa förutsättningar skall vara tillåtet att överskrida de nuvarande reglerna om högsta tillåtna annonstid per timme (med timme menas i det följande timme mellan hela klockslag, om inte annat framgår). Enligt vårt förslag skall därför en ny undantagsregel införas i ett nytt andra stycke i 7 kap. 5 § radio- och TV-lagen.

I vilka situationer skall då undantagsregeln bli tillämplig, dvs. under vilka omständigheter skall ett programföretag anses ha tillräckligt goda skäl att överskrida den normala mängdbegränsningen?

Att beakta i detta sammanhang är till en början att ett programföretag måste räkna med att vissa förskjutningar kan inträffa i en programtablå om den innehåller direktsända program. Mindre förskjutningar bör kunna undvikas genom planering från programföretagets sida. Enligt utredningens mening bör man ställa tämligen höga krav på denna planering.

Efter vad som framgått av uppgifterna från TV4 har bolaget en viss beredskap för att direktsända program drar ut på tiden. Detta sker exempelvis genom att bolaget vid planeringen utgår från hur lång tid olika typer av matcher i genomsnitt tar i anspråk. Naturligtvis är det dock omöjligt att exakt förutsäga matchernas eller tävlingarnas längd, även om man noggrant försöker beräkna dessa.

Ett annat sätt att undvika att den tillåtna annonstiden överskrids skulle kunna vara att inte fullteckna annonstiden under den sändningstimme som följer närmast efter den då direktsändningen äger rum. Enligt TV4 är en sådan lösning inte ekonomiskt hållbar. För att finansiera verksamheten måste bolaget i möjligaste mån sälja all tillgänglig annonstid. Utredningen har förståelse för denna ståndpunkt och anser det inte rimligt att kräva av ett programbolag att man vid s.a.s. känsliga sändningar inte fulltecknar annonstiden i den eller de efterföljande timmarna.

För att undantagsregeln skall bli tillämplig anser vi att det skall ha inträffat någon händelse som programföretaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen. Här avses händelser av oförutsedd eller tillfällig karaktär. Det kan exempelvis inte krävas att programföretaget planerar för en förlängning av en idrottsmatch. En förlängning kan i och för sig inte anses oförutsedd men däremot kan den betecknas som en tillfällig händelse. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

För att fråga skall vara om en händelse som gör att den föreslagna undantagsregeln skall bli tillämplig anser vi att det dessutom

bör krävas att händelsen ligger utanför programföretagets kontroll. Så torde vara fallet i de flesta direktsända sportsammanhang där bolaget inte har möjlighet att göra pauser för att sända reklam under programmet. Detsamma gäller direktsända galor o.d. som programföretaget inte själv producerar. Vid egenproducerade direktsända galor och liknande arrangemang liksom vid normala nyhetssändningar får däremot eventuella avvikelser från planeringen anses ligga inom programföretagets kontroll. I dessa fall finns också större utrymme för att påverka programmets innehåll och exempelvis korta ned det. I fråga om direktsändningar i anledning av nyhetshändelser av stort allmänt intresse, såsom exempelvis flygolyckan i Gottröra, Estoniakatastrofen och händelserna i USA den 11 september 2001, anser vi dock att undantaget skall kunna tillämpas även om fråga är om egenproducerade sändningar. Det är uppenbart att det i sådana sammanhang inte är särskilt lämpligt att göra reklampausar i en längre sändning även om detta i och för sig är tillåtet. Undantagsregeln bör därför vara tillämplig även i sådana situationer om förutsättningarna härför i övrigt är uppfyllda.

En ytterligare förutsättning för att undantagsregeln skall bli tillämplig är att programföretaget kan göra sannolikt att villkoren varit för handen. Det är lättast för programföretaget att säkra och senare ta fram den dokumentation som behövs för att utreda omständigheterna i en påstådd undantagssituation närmare. Det faller sig därför naturligt att lägga bevisbördan på programföretaget. Beviskravet bör dock inte ställas för högt. Vi föreslår därför att det är tillräckligt att bolaget gör sannolikt att de aktuella förutsättningarna förelegat.

5.3 En generell maxgräns om tolv minuter

Vårt förslag: Vi föreslår att annonstiden inte i något fall skall få överstiga tolv minuter under en timme mellan hela klockslag. Denna övre gräns skall gälla även i de fall sändningstiden inte uppgår till en timme mellan hela klockslag.

Det är TV-direktivets regler som utgör den översta gränsen för vad som kan tillåtas i fråga om annonsmängd. TV-direktivets art. 18.2 föreskriver ett maximum om 20 procent eller tolv minuter annonser under en timme. Vår bedömning är att denna översta

gräns enligt TV-direktivet måste beaktas i svensk lagstiftning på så sätt att annonstiden aldrig får överstiga tolv minuter per timme.

För de fall då sändningstiden inte uppgår till en hel timme får annonser enligt 7 kap. 5 § första stycket tredje meningen radio- och TV-lagen sändas under högst tio procent av den tiden. Som nämntes i kapitel 3 infördes den svenska bestämmelsen egentligen med sikte på närradiosändningar, där det inte är ovanligt att en sammanslutning sänder under kortare tid än en timme.

I TV-direktivet uttrycks maxgränsen som 20 procent. Huruvida därmed avses 20 procent av en hel timme eller 20 procent av sändningstiden är inte helt klart. Något avgörande från EG-domstolen eller annat officiellt uttalande, exempelvis från Standing committee till Europarådets konvention om gränsöverskridande television, finns inte.

Enligt utredningens bedömning talar artikelns ordalydelse för att det är 20 procent av en hel timme som avses, dvs. att det alltid är tillåtet att sända tolv minuter reklam oavsett sändningstiden. Till detta kommer EG-domstolens dom den 28 oktober 1999 (mål C-6/98 Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) v. Pro Sieben Media AG [1999]). Domstolen har där prövat frågan om den s.k. brutto- eller nettoprincipen skulle gälla vid tillämpning av art. 11.3 i TV-direktivet. I domen framhöll domstolen att en bestämmelse som vad gäller tillhandahållande av tjänster inför en inskränkning i en verksamhet som angår utövandet av en grundläggande frihet, såsom till exempel frihet för televisionssändningar, måste ange denna inskränkning i klara ordalag. Vidare uttalade domstolen att eftersom artikel 11.3 föreskriver en inskränkning i möjligheten att göra avbrott i sändningar av audiovisuella produktioner för reklam, det finns anledning att tolka denna inskränkning så restriktivt som möjligt.

Utredningen finner mot denna bakgrund att begränsningen om högst tolv minuter annonser under en timme skall gälla även i de fall sändningstiden inte uppgår till en timme mellan hela klockslag. Det kan här nämnas att den brittiska granskningsmyndigheten Independent Television Commissions (ITC) regler tillåter högst tolv minuter annonser under en timme – vilken som helst – mellan hela klockslag ("in any one clock hour", se "ITC rules on the amount and scheduling of advertising").

Frågan blir härefter hur man skall göra när man tillåter att reklamtid flyttas till en annan sändningstimme. Ett tänkbart alternativ är att man helt enkelt tillåter att tio- respektive åtta-

minutersregeln överskrids och låter gränsen om tolv minuters reklam utgöra den maximalt tillåtna tiden. Följden av detta är att det oavsett tidpunkt på dygnet blir tillåtet att sända upp till tolv minuter reklam under en timme. Under bästa sändningstid kl. 19.00 – 24.00 blir det i förhållande till den normalt tillåtna tiden möjligt att sända ytterligare två minuter reklam. Under övrig tid blir det tillåtet att sända fyra minuter reklam mer än vad som gäller i normala fall.

Ett annat alternativ kan vara att föreskriva att högst två minuter outnyttjad annonstid under en timme får skjutas till en senare timme. På detta sätt bibehålls den nuvarande skillnaden mellan bästa sändningstid och övrig tid. Utredningen kan dock inte se några bärande skäl för att behålla denna skillnad när det är fråga om överskridande av normaltiden i undantagssituationer. Att programbolagen ges möjlighet att sända ytterligare ett par minuter annonser under de speciella fall som omfattas av undantaget kommer, som framhållits tidigare, inte att innebära att mängden annonser ökar totalt sett.

5.4 Regeln om högst tio procent annonser per dygn skall inte få överskridas

<p><i>Vår bedömning:</i> Vi föreslår ingen ändring av regeln om att den totala annonsmängden under ett dygn får uppgå till högst tio procent av den totala sändningstiden.</p>
--

Det är tänkbart att ett program under dygnets sista sändningstimme kan förlängas under sådana omständigheter att undantagsregeln blir tillämplig. Detta kan innebära att outnyttjad annonstid flyttas över och sänds i den följande timmen, som då är den första timmen på ett nytt dygn. Om det redan sedan tidigare planerats för exakt tio procent annonser – eller strax därunder – av den planerade sändningstiden kan det innebära att annonstiden under detta andra dygn överstiger tio procent av sändningstiden. Detta är inte tillåtet enligt gällande rätt.

Enligt utredningens bedömning måste det på dygnsbasis finnas goda möjligheter för ett programföretag att utan några mer ekonomiskt eller i övrigt allvarliga konsekvenser flytta om och eventuellt plocka bort reklamslag som annars skulle medföra ett överskridande av bestämmelsen. Ändringarna kan i dessa fall göras

under eftermiddagssändningarna när flertalet av de planerade annonserna är sådana som programföretaget själv kan placera, dvs. de är inte köpta för att sändas vid någon viss tidpunkt eller i samband med ett speciellt program. Ändringar bland den typen av annonser, s.k. RBS, borde normalt kunna göras utan att det uppstår komplicerade kompensationsproblem. Utredningen föreslår därför inga avsteg från den generella regeln om högsta andel annonser per dygn.

5.5 Följdändringar skall vara tillåtna

Vårt förslag: Vi föreslår att i de fall det inte finns utrymme att ta hela den outnyttjade reklamtiden i anspråk under den timme som följer närmast efter den då reklamen enligt planeringen skulle ha sänts, det skall vara möjligt att använda den resterande outnyttjade annonstiden i en därefter följande timme.

I vissa fall kan det komma att uppstå en situation där en förskjutning i en programtablå leder till att outnyttjad annonstid måste flyttas fram till nästa sändningstimme men tolvminutersgränsen hindrar att all outnyttjad tid används under denna timme. Det kan alltså tänkas att det finns behov av följdändringar. Ett exempel kan åskådliggöra problemet: Under en viss kväll har ett programföretag planerat att sända tio minuter annonser mellan kl. 20.00 och 21.00 och lika mycket under timmen mellan kl. 21.00 och 22.00. Låt säga att en direktsänd handbollsmatch förlängs och leder till att ett annonsblock om fyra minuter inte kan sändas under timmen mellan kl. 20.00 och 21.00. Under nästföljande timme kan endast två av dessa fyra minuter sändas eftersom programföretaget annars skulle överskrida den högsta tillåtna gränsen om tolv minuter. Frågan är då om det skall vara tillåtet att skjuta de resterande två minuterna till den därpå följande timmen, dvs. mellan kl. 22.00 och 23.00.

I praktiken innebär en förskjutning av ett annonsblock eller delar därav till nästföljande sändningstimme att det uppstår förskjutningar under de efterföljande timmarna. Ibland måste inplanerade program t.o.m. utgå. När de planerade sändningstiderna inte hålls måste annonsblocken flyttas alternativt kortas ned. Detta sker inte med automatik utan måste göras manuellt. För att lösa de problem som uppstår när direktsända program tar längre

eller kortare tid än beräknat behöver programföretagen möjlighet att flytta outnyttjad annonstid inte bara till nästföljande timme utan även till en därefter följande timme. En undantagsregel som endast tillåter omflyttning av annonstid till nästföljande timme skulle få ett alltför snävt tillämpningsområde. En sådan regel skulle inte uppnå syftet att undvika att direktsändningar leder till att programföretag, trots relativt högt ställda krav på planering, överträder gällande bestämmelser om tillåten annonsmängd under en timme. Utredningen föreslår därför att det inte skall finnas någon begränsning som innebär att den outnyttjade annonstiden måste användas under nästföljande timme. Detta innebär att om den överflyttade reklamen inte i sin helhet kan sändas under den nästföljande timmen det är möjligt att sända denna under den därpå följande timmen eller – om nödvändigt – ännu senare. Att programföretaget skall sända de överflyttade annonserna så snart som möjligt bör komma till uttryck i lagen. Vi föreslår därför att det i lagtexten anges att ett överskridande får ske, om det föranleds av en i tiden närliggande händelse (se vidare författningskommentaren).

5.6 Det nuvarande undantaget skall avskaffas

Vårt förslag: Vi föreslår att det nuvarande undantaget i 7 kap. 5 § första stycket radio- och TV-lagen avskaffas.

7 kap. 5 § första stycket andra meningen radio- och TV-lagen medger, som vi tidigare redogjort för, ett undantag från regeln om högst åtta minuters annonstid under tiden kl. 00.00 – 19.00. I rena undantagsfall får nämligen den högsta tillåtna mängden annonser uppgå till tio minuter. Frågan är vad som skall hända med denna regel när ett nytt undantag införs.

Som framgår av avsnitt 3 gällde undantagsregeln ursprungligen under dygnets alla timmar. Till följd av att annonstiden utsträcktes till tio minuter per timme under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00 kom undantaget att gälla endast under övrig tid. När undantagsregeln infördes motiverades detta med att viss möjlighet till flexibilitet var påkallad med hänsyn till att annonser endast fick placeras i pauserna mellan programmen. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 2002 blev det tillåtet att under vissa förutsättningar avbryta program för annonssändningar. Lag-

ändringen omfattade dock inte alla typer av program. Sålunda är det t.ex. fortfarande otillåtet att låta annonser avbryta gudstjänster eller program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år (7 kap. 7 b § radio- och TV-lagen). Såvitt gäller barnprogram får dessa inte heller omges av annonssändningar.

Eftersom det numera finns möjlighet att göra avbrott för reklam i de flesta typer av program har det skapats ett större utrymme för flexibilitet för programföretagen vid annonsplaneringen. Därtill kommer att den nya undantagsregel vi föreslår torde omfatta de flesta av de situationer som den nuvarande undantagsregeln avser. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår utredningen att den nuvarande undantagsregeln avskaffas.

5.7 Övergångsbestämmelser

Vår bedömning: Vi bedömer att det inte behövs någon särskild regel om övergången till den nya bestämmelsen. Däremot anser vi att det följer av allmänna principer att överträdelser av de tidigare bestämmelserna om annonsmängd – i de situationer som enligt vårt förslag blir tillåtna – inte bör leda till sanktioner efter det att den nya regeln har trätt i kraft.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs enligt utredningens mening inte. Överträdelser av de tidigare bestämmelserna om annonsmängd, som enligt vårt förslag skall vara tillåtna, bör enligt utredningens uppfattning inte leda till sanktion efter det att den nya regeln har trätt i kraft. Den särskilda avgiften enligt 10 kap. 5 – 6 §§ radio- och TV-lagen utgör visserligen inte ett straff eller en särskild rättsverkan av brott i brottsbalkens mening. Avgiften är dock enligt vår bedömning en sådan administrativ sanktion av straffliknande karaktär på vilken principerna i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skall anses tillämpliga. Enligt denna bestämmelse gäller som huvudregel att en ny lag som leder till straffrihet eller mildare straff skall tillämpas också på gärningar som begåtts före lagens ikraftträdande. För ett sådant resonemang talar även det faktum att det redan finns ett uttalande från lagstiftaren om att radio- och TV-lagen bör ändras så att den får den innebörd som vi föreslår.

6 Konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. Medför förslagen en kostnadsökning eller inkomstminskning för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

Vidare skall enligt 15 § kommittéförordningen sådana konsekvenser av förslagen redovisas som har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

De förslag som utredningen lägger fram innebär inte några ökade kostnader för det allmänna eller för andra berörda. Snarare kommer våra förslag att minska dels TV4 AB:s kostnader för särskilda avgifter till följd av överträdelser av annonsbestämmelsen i nu aktuellt hänseende, dels Granskningsnämndens för radio och TV kostnader för handläggning av ärenden med anknytning till nyssnämnda överträdelser.

Förslagen innebär möjligen att TV4 kan få något ökade annonsintäkter. Anledningen till detta är att annonstid i nuläget i viss utsträckning används till att kompensera annonsörer som inte fått sin reklam sänd alternativt sänd i fel sammanhang. Om denna typ av kompenstationssändningar minskar finns det ett ökat utrymme att sälja reklamtid. En ökning av annonsintäkterna kommer i sin tur även staten till del eftersom den koncessionsavgift som TV4 har att betala baseras på reklamintäkternas storlek (se dock SOU 2003:47).

Sammanfattningsvis uppskattar utredningen att förslagen inte kommer att leda till annat än marginella ekonomiska konsekvenser.

Vad gäller den typ av konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen bedömer vi att några sådana inte finns att redovisa.

7 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

6 kap. 8 §

Hänvisningen i *andra stycket* till 7 kap. 5 § tredje stycket ändras till 7 kap. 5 § fjärde stycket. Ändringen är en följd av att det införs ett nytt andra stycke i 7 kap. 5 §.

7 kap. 1 §

Den hänvisning till 7 kap. 5 § tredje stycket som finns i *första styckets* tredje mening ändras till 7 kap. 5 § fjärde stycket som en följd av ändringarna i 7 kap. 5 §.

7 kap. 5 §

Första stycket ändras på så sätt att det undantag som innebär att det i rena undantagsfall är tillåtet att sända upp till tio minuter annonser även under tiden kl. 00.00 – 19.00 tas bort. Motiven till det finns återgivna i avsnitt 5.6.

Mellan de nuvarande första och andra styckena införs ett nytt *andra stycke* som innehåller ett undantag från bestämmelserna i första stycket om högsta tillåtna annonstid per timme. Undantagsregeln gäller endast i fråga om TV-sändningar. Undantaget innebär att den högsta tillåtna reklamtiden under en timme utsträcks till tolv minuter.

För att undantagsregeln skall bli tillämplig krävs att programföretaget kan göra sannolikt att överskridandet av annonstiden enligt första stycket föranletts av en i tiden närliggande händelse som företaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen och som legat utanför dess kontroll.

För det första måste förskjutningen alltså bero på en händelse som programföretaget inte rimligen haft anledning att ta i beaktande vid programplaneringen. Med detta avses händelser som är

av tillfällig eller oförutsedd karaktär. I princip blir det endast aktuellt att tillämpa undantagsregeln beträffande händelser som har inträffat under direktsändning. Som angetts i allmänmotiveringen, avsnitt 5.2, är det i första hand vid direktsända idrottstävlingar, galor o.d. som problemen med förskjutningar uppstår.

Idrottsmatcher kan dels pågå längre under ordinarie speltid än beräknat, dels leda till förlängning, ibland av typen sudden death. Särskilt vid ishockeymatcher och andra idrottsmatcher där matchtiden räknas i effektiv tid (dvs. tidtagningen stoppas vid varje avblåsning) är det svårt att mer exakt beräkna hur lång tid en match kommer att pågå. Programföretaget måste då göra en beräkning utifrån hur lång tid en match av ett visst slag normalt tar och lägga till en viss felmarginal. I detta sammanhang får det även ställas krav på programföretaget att göra vissa individuella bedömningar med hänsyn till faktorer såsom vilka lag eller spelare som möts och i vilken typ av sammanhang matchen spelas. Man torde normalt kunna räkna med att exempelvis en handbollsmatch tar längre tid om det är en VM-final jämfört med om fråga är om en landskamp som äger rum utanför mästerskapssammanhang. Att exakt ange vilka marginaler programföretagen måste räkna med är inte möjligt utan får överlämnas till de rättstillämpande instanserna att bedöma. Klart är dock att en tidsmässig avvikelse som ligger inom vad som är att anse som en normal variation från den absoluta mittfåran (dvs. avvikelsen från medianvärdet håller sig inom kvartilvärdena) inte annat än undantagsvis bör kunna åberopas som skäl för en tillämpning av undantagsregeln.

En matchförlängning kan visserligen knappast anses som en oförutsedd händelse. Det får däremot anses vara en tillfällighet när en förlängning blir aktuell. Det kan därför inte krävas av programföretaget att hänsyn tas till en eventuell förlängning vid programplaneringen. En förlängning av en idrottsmatch bör alltså betraktas som en sådan händelse som programföretaget inte har anledning att ta i beaktande vid programplaneringen.

De aktuella problemen kan uppstå också vid direktsändningar av friidrottstävlingar. Jämfört med vad som är fallet vid idrottsmatcher finns det dock andra möjligheter att flytta annonsavbrotten vid denna typ av program. I vissa fall är det emellertid omöjligt att avbryta för annonser enligt förhandsplaneringen på grund av att en deltävling som är av stort intresse för den svenska publiken blivit försenad eller dragit ut på tiden. Även sådana situationer får anses falla in under bestämmelsen.

För att en undantagssituation skall vara för handen krävs vidare att den ovannämnda händelsen legat utanför programföretagets kontroll. Den får med andra ord inte bero på bolagets eget agerande. Vid i stort sett alla egenproducerade program får programföretaget anses ha sådan kontroll över innehållet i programmet att det inte kan bli fråga om att tillämpa undantagsregeln vid en eventuell förskjutning. Undantag bör dock, som angetts i avsnitt 5.2, göras för direktsändning av nyhetshändelser av stort allmänt intresse, såsom exempelvis flygolyckan i Gottröra, Estonia-katastrofen och händelserna i USA den 11 september 2001.

Förskjutningar som beror på tekniska problem får normalt anses ligga inom programföretagets kontroll och kan därför inte leda till att normalgränsen för annonsvolym per timme får överträdas. Fall kan emellertid tänkas då de tekniska problemen ligger utanför programföretagets möjligheter till påverkan. Som exempel kan nämnas ett allmänt strömavbrott som slår ut programföretagets sändare under en kortare tid. Ett annat exempel är att en idrottshändelse eller gala försenas på grund av tekniska problem vid den aktuella anläggningen eller hos producentföretaget, om detta är ett annat än programföretaget.

Bevisbördan för att en undantagssituation varit för handen vilar på programföretaget. I de fall ett överskridande av den normala mängden annonser under en timme sker, bör programföretaget därför dokumentera anledningen till att en förskjutning skett och vilka åtgärder som vidtagits vid planeringen för att undvika en förskjutning. För att undvika att utredningsskyldigheten blir alltför betungande behöver bolaget endast göra sannolikt att de aktuella förutsättningarna förelegat.

Om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda är det möjligt för ett programföretag att under en timme mellan hela klockslag sända mer reklam än vad som medges i lagrummets första stycke, dvs. mer än åtta respektive tio minuter. Av skäl som vi har utvecklat närmare i allmänmotiveringen, avsnitt 5.3, kan det inte tillåtas att det sänds mer än högst tolv minuter reklam under en timme mellan hela klockslag. Det görs ingen skillnad mellan bästa sändningstid och övrig tid i fråga om den högsta tillåtna gränsen. Inte heller finns det några särskilda restriktioner för det fall sändningstiden inte skulle uppgå till en timme mellan hela klockslag.

Som beskrivits i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.5, kan det i vissa fall uppstå en situation där den outnyttjade annonstiden inte kan användas i sin helhet under den nästföljande sändningstimmen

på grund av regeln om högst tolv minuters annonser under en timme. Så som bestämmelsen är utformad är det tillåtet att i dessa situationer flytta den överskjutande delen reklam till en senare timme. Detta gäller även om anledningen till att den överflyttade annonstiden inte kan tas i anspråk i den direkt följande timmen är att de sedan tidigare inplanerade programmen inte ger utrymme för ytterligare annonssändningar. Orsaken till bristen på utrymme kan vara dels att det helt enkelt inte finns ledig sändningstid att sända mer reklam på, dels att programmen som sänds är sådana att det enligt 7 kap. 7 eller 7 b §§ inte är tillåtet att göra annonsavbrott. Att programföretaget gör en välvillig tolkning av 7 kap. 7 § och självmant väljer att inte avbryta exempelvis en långfilm med reklam bör då godtas. Att den outnyttjade annonstiden i normalfallet skall användas så snart som möjligt framgår av att det i lagtexten anges att överskridandet skall ha föranletts av en i tiden närliggande händelse. Se närmare härom i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.5

Undantaget kan naturligtvis tillämpas såväl i den situationen att en händelse leder till att annonssändningar senareläggs som att de tidigareläggs på grund av att en idrottstävling tar kortare tid än beräknat.

Det nuvarande andra stycket flyttas till *tredje stycket*.

I det *fjärde stycket* återfinns det nuvarande tredje stycket. Ändringen i detta stycke är endast redaktionell och föranledd av att lagrummet fått ytterligare ett stycke.

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn
av radio-och TV-lagen m.m. (Ku 2000:01)**

**Dir.
2003:30**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2003

Sammanfattning av uppdraget

Radio- och TV-lagsutredningen skall överväga vissa ytterligare frågor och föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

De nya frågor som skall utredas är

- Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag, tillståndsgivning genom myndighet och tillståndstidens längd,
- TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade,
- skyldighet att vidarebefordra vissa TV-program,
- vissa interaktiva rundradiotjänster,
- elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV
- den tillåtna annonstiden under en timme,
- upprepade överträdelser av innehållsvillkor samt
- vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor.

Uppdraget omfattar inte förslag till grundlagsändringar.

Utredarens överväganden om den tillåtna annonstiden under en timme skall redovisas före utgången av juni 2003. Den del av uppdraget som avser tillgång till TV-program för dem som bor i fastigheter som är anslutna till kabel-TV-nät efter det att de analoga marksändningarna har upphört skall redovisas före utgången av november 2003. Övriga delar av uppdraget skall redovisas före utgången av 2004.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 8 juni 2000 att bemyndiga chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena (dir. 2000:43).

Den 1 februari 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredaren (dir. 2001:11).

Utredningen, som har antagit namnet Radio- och TV-lagsutredningen, lämnade i oktober 2001 delbetänkandet Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV (SOU 2001:84).

Sedan utredarens arbete påbörjades har vissa nya frågor aktualiserats. Utredarens uppdrag utvidgas därför.

Digital-TV-kommitténs förslag

Utgångspunkter

Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06) avgav i november 2001 sitt slutbetänkande Digital TV – modernisering av marknätet (SOU 2001:90).

I betänkandet föreslår kommittén att en extern aktör, ett "operatörsföretag", får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten i det digitala marknätet. Operatörsföretagets utbud bör i princip uppfylla samma riktlinjer och villkor som i dag gäller för urval och tillståndsgivning. De programföretag som föreslås ingå i detta utbud bör godkännas och få sändningstillstånd av en myndighet.

Digital-TV-kommittén föreslår vidare att tillståndsgivning för marksänd digital-TV i framtiden bör delegeras till en myndighet. Myndigheten bör kunna ge tillstånd både till enskilda programföretag och till operatörer som själva sätter ihop ett programutbud. I valet av myndighet bör hänsyn tas till konvergensen mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna. En myndighetsmodell kräver tydliga regler och kriterier för tillståndsgivningen, bl.a. för att kunna garantera största möjliga yttrandefrihet och mångfald.

Kommittén föreslår också att de digitala sändningstillstånden i marknätet under nästa period skall gälla i tio år.

Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget att en extern aktör skall förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten medan andra anser att frågan behöver utredas ytterligare. Radio- och TV-verket avstyrker dock förslaget med hänsyn till att ett antal komplicerade frågor inte hade behandlats i betänkandet.

De flesta remissinstanser som berör frågan instämmer i att tillståndsgivningen bör delegeras till en myndighet. Radio- och TV-verket betonar vikten av att urvalsprocessen styrs av klara, tydliga och förutsägbara regler.

Flera remissinstanser tillstyrker att tillståndstiden skall vara tio år. Post- och telestyrelsen pekar på att tillståndsvillkoren kan gälla under en kortare tid än sändningstillståndet.

Uppdraget

Utredaren skall överväga Digital-TV-kommitténs förslag i nämnda delar och vilka författningsändringar som behövs för att genomföra dem. När det gäller förslaget om ett operatörsföretag skall utredaren studera erfarenheterna i Sverige och andra länder. Frågor om ägande samt relationen mellan operatörsföretaget och programföretagen skall behandlas.

TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade

Utgångspunkter

Enligt 3 kap. 2 § 5 radio- och TV-lagen får villkor för sändningstillstånd som meddelas av regeringen avse skyldighet att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för funktionshindrade. För TV-sändningar som inte kräver tillstånd av regeringen, dvs. sändningar via satellit eller kabel, finns ingen motsvarande bestämmelse.

Tillståndsvillkor med innebörden att TV-program skall göras tillgängliga för funktionshindrade gäller för Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) och TV 4 AB. För övriga programföretag med tillstånd att sända marksänd TV med digital teknik finns inga sådana villkor.

Handikappombudsmannen har i en skrivelse till Kulturdepartementet uttryckt uppfattningen att de förbättringar som har skett inte har varit tillräckliga för att göra TV-programmen till-

gängliga för personer med funktionshinder. Han anser att en översyn av radio- och TV-lagen bör inbegripa frågan om TV-programms tillgänglighet för funktionshindrade.

Uppdraget

Utredaren skall överväga behovet av lagändringar för att förbättra tillgängligheten till TV-program för personer med funktionshinder.

Skyldighet att vidarebefordra vissa TV-program

Utgångspunkter

I 8 kap. radio- och TV-lagen finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kabel-TV-nät att vidarebefordra vissa TV-program till de boende. De aktuella nätinnehavarna är skyldiga dels att sända ut vissa program som sänds med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning, dels att i varje kommun kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera lokala kabelsändarföretag. Med lokalt kabelsändarföretag avses en juridisk person som har bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och som kan väntas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sin verksamhet. Lokala kabelsändarföretag får inte sända reklam. På vissa orter används beteckningen Öppna kanalen för sändningarna.

Till grund för de angivna föreskrifterna ligger 3 kap. 1 § 2 stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), enligt vilken det får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Sedan den 1 januari 2003 är det också tillåtet att föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Det kan också föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet.

Digital-TV-kommittén bedömer i sitt slutbetänkande att de analoga marksändningarna kan avvecklas år 2007. Kommittén behandlar inte frågan om vidareändningsplikt.

I sitt delbetänkande Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) konstaterar Utredningen om elektronisk kommunikation att konvergensutvecklingen och digitaliseringen av TV-sändningarna i marknätet aktualiserar en rad frågeställningar som rör vidareändningsskyldigheten. En sådan frågeställning är vilket eller vilka nät som skyldigheten skall gälla för om en bostad är ansluten till flera olika trådnät där TV-program kan sändas vidare till allmänheten, t.ex. ett vanligt kabel-TV-nät och ett fiberbaserat "bredbandsnät". Utredningen föreslår att frågor som rör skyldighet att vidarebefordra TV-program utreds vidare i annat sammanhang där ansvarsfrågor, omfattningen av skyldigheten m.m. analyseras.

I promemorian Abonnentinflytande i kabel-TV-nät (Ds 2001:52) analyseras behovet av lagregler för att stärka abonnenternas inflytande över programutbudet i kabel-TV-nät. Enligt promemorian bör det utredas om kabelnäten skulle kunna öppnas för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer genom någon form av samtrafikskyldighet.

Vid ett seminarium om lokal icke-kommersiell TV som genomfördes på regeringens initiativ i maj 2002 anfördes att nätägarens ansvar för att de lokala kabelsändarföretagens program förs fram till kabelnätet borde ökas. Vidare framkom att det finns ett missnöje med den nuvarande beteckningen "lokalt kabelsändarföretag". Bl.a. ansågs denna inte avspeglade att verksamheten drivs av föreningar och att det handlar om en verksamhet som är öppen för alla som är intresserade.

Uppdraget

Utredaren skall överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört.

Utredaren skall vidare överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Hänsyn skall tas till det regelverk om elektronisk kommunikation som beslutats inom

EG och som bl.a. ligger till grund för delbetänkandet från Utredningen om elektronisk kommunikation.

Slutligen skall utredaren analysera hur de lokala icke-kommersiella TV-sändningarna påverkas av digitaliseringen och om förutsättningarna för sådana sändningar kan förbättras genom lagstiftning. I det sammanhanget bör frågan om verksamhetens benämning övervägas.

Vissa interaktiva rundradiotjänster

Utgångspunkter

Förutom för vanlig television gäller radio- och TV-lagen också för sökbar text-TV. Med sökbar text-TV menas text som sänds ut fortlöpande tillsammans med en TV-sändning och som den mottagande kan ta del av efter eget val. I analoga sändningar omfattar sökbar text-TV ett begränsat antal uttrycksmedel i form av text och enkla figurer med ett fåtal färger. I digitala sändningar finns däremot stora möjligheter att med liknande teknik som sökbar text-TV sända interaktiva tjänster av många olika slag. TV-tittarens samverkan med dessa tjänster kallas ibland för skenbar eller lokal interaktivitet.

Radio- och TV-lagens regler för sökbar text-TV skiljer sig i vissa avseenden från de regler som gäller för övriga sändningar. Bl.a. gäller inte bestämmelserna om sändningstid för och placering av annonser för sökbar text-TV. För sändningar av sökbar text-TV krävs inte tillstånd om det sänds andra tillståndspliktiga sändningar från sändaren.

Granskningsnämnden för radio och TV har granskat sändningarna i programtjänsten e-TV, som vid sidan av vanliga televisionssändningar innehöll navigerbara informations- eller försäljningssystem för bl.a. väder, resor och musik, vilka sändes på i princip samma sätt som sökbar text-TV (beslut 2001-10-17, SB 398/01). I beslutet uttryckte Granskningsnämnden uppfattningen att de svårigheter som uppkommer för att tillämpa de vanliga reglerna för annonser m.m. på sökbar text-TV också gäller i fråga om de interaktiva tjänster som var aktuella i granskningsärendet.

Granskningsnämnden har vidare i sitt remissyttrande över delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) anfört att elektroniska programguider i vissa fall kan vara att be-

döma som sökbar text-TV men att i andra fall frågan om tillståndsplikt etc. skall bedömas enligt andra regler. En särskild fråga är vad som skall gälla när TV-tittaren kan få tillgång till en interaktiv tjänst genom att klicka på en ikon i det vanliga TV-programmet. I det fall då ett program som inte utgör reklam innehåller länkar till reklam tillämpas i Storbritannien en "tvåklicksregel" som innebär att det inte är tillåtet att direkt länka interaktiva reklamtjänster till vanliga program. Motivet är att tittaren i sådana fall inte anses vänta sig att direkt få del av ett reklammeddelande.

Uppdraget

Utredaren skall överväga behovet av särskilda regler för elektroniska programguider och andra interaktiva tjänster som ingår i digitala radio- och TV-sändningar. Uppdraget omfattar såväl frågan om i vilka avseenden reglerna för interaktiva tjänster skall skilja sig från de allmänna reglerna som gränsdragningen mellan interaktiva tjänster och de sändningar för vilka allmänna regler skall gälla. Med hänsyn till den utveckling mot konvergens mellan olika slag av nät och tjänster som pågår inom området för elektronisk kommunikation bör utredaren göra jämförelser med vad som gäller för likartade interaktiva tjänster inom andra områden.

Elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV

Utgångspunkter

I 7 kap. radio- och TV-lagen finns regler om reklam och annan annonsering. Huvudregeln är att annonser skall vara tydligt åtskilda från övriga sändningar genom en särskild signatur som sänds före och efter varje sändning av annonser. Denna regel går tillbaka på artikel 10.1 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet). TV-direktivet har ändrats genom direktiv 97/36/EG. I direktivet anges att TV-reklam och köp-TV skall vara lätta att känna igen som sådana och hållas klart åtskilda från andra delar av programtjänsten med optiska och/eller akustiska medel.

Bestämmelserna om sändning av TV-reklam avser normalt inte reklamskyltar och liknande som finns i den verklighet som avbildas i ett TV-program. Genom modern teknik är det emellertid möjligt att lägga in reklamskyltar och annat innehåll som inte finns i verkligheten, exempelvis företagsskyltar i samband med elektronisk resultatrapportering vid idrottsevenemang.

I flera beslut har Granskningsnämnden för radio och TV funnit att sändning av elektroniska företagsskyltar i samband med idrotts-evenemang har stått i strid med lagbestämmelser eller tillståndsvillkor om TV-reklam.

I ett ärende som avsåg sändning av elektroniska företagsskyltar i anslutning till matchuret i en sportsändning (beslut 2000-02-02, SB 37/00) anförde nämnden följande i fråga om gränsdragningen mellan TV-reklam och reklambudskap som finns avbildade i verkligheten.

Att programföretaget flyktigt avbildar ett reklambudskap ditsatt av någon annan, såsom en reklamskylt placerad av en annonsör eller arenaägaren i anslutning till en fotbollsmatch eller en affärs-skylt i bakgrunden till en gatubild bör t.ex. inte betraktas som TV-reklam. Ett reklammeddelande anpassat för TV-sändningen och särskilt infogat i programmet måste dock normalt anses utgöra reklam i televisionen.

Nämnden fann att sändningen stred mot det reklamförbud som gäller för programföretaget.

Granskningsnämnden för radio och TV har också granskat sändning av elektroniska företagsskyltar i en textremsa med löpande resultatrapportering vid idrottsevenemang (beslut 2002-11-27, SB 745/02). Även i detta fall fann nämnden att sändningarna stred mot bestämmelserna om annonsmarkering och annonsplacering.

Nämnden har funnit att det saknar betydelse om reklam-meddelandena har infogats i programmet av programföretaget, av ett annat programföretag eller av ett produktionsbolag.

Europeiska radiounionen (EBU) har utfärdat en rekommendation av hur namnen på företag som handhar tidmätning och databehandling vid idrottsevenemang som sänds ut genom Eurovisionen skall få visas i sändningen.

TV 4 AB har i skrivelse till Kulturdepartementet anfört att de svenska TV-företagen saknar möjlighet att påverka innehållet i sändningar av internationella idrottsevenemang.

Uppdraget

Utredaren skall överväga om reglerna om annonser i televisionen är lämpligt utformade i förhållande till elektroniska företagsskyltar i TV-sändningar av internationella idrottsevenemang.

Den tillåtna annonstiden under en timme*Utgångspunkter*

Enligt 7 kap. 5 § första stycket radio- och TV-lagen får annonser sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan klockan 19.00 och 24.00, dels i rena undantagsfall, utsträckas till högst tio minuter.

I samband med sin behandling av förslagen i proposition 2001/02:82 Ändrade regler om annonser i TV-sändningar har riksdagen som sin mening gett till känna för regeringen vad konstitutionsutskottet anfört om en skyndsam översyn av den aktuella bestämmelsen (bet. 2001/02:KU16, rskr. 2001/02:187).

Utskottet anser att bestämmelsen kan få verkningar som inte ter sig rimliga när en sändning av dagshändelser, t.ex. en idrottstävling, drar ut på tiden så att ett klockslag mellan två timmar överskrids. Den reklam som skulle ha sänts om programmet slutat innan den nya timmen inträtt kan i sådana fall behöva uteslutas och placeras senare i en programtablå, något som kan medföra nackdelar för den som bedriver sändningsverksamheten. Enligt utskottets mening bör regleringen därför skyndsamt ses över i syfte att kortare överträdelser skall kunna godtas om de varit oförutsedda eller tillfälliga.

Uppdraget

Utredaren skall lägga fram förslag till lagändringar som innebär att kortare överskridanden av den tillåtna annonstiden per timme kan godtas om de har varit oförutsedda eller tillfälliga.

Upprepade överträdelser av innehållsvillkor

Utgångspunkter

Radio- och TV-lagen ger möjlighet till olika slag av sanktioner om ett programföretag åsidosätter bestämmelserna i lagen eller villkor som har beslutats med stöd av lagen. I vissa fall kan programföretaget bli skyldigt att betala en särskild avgift. I andra fall kan företaget föreläggas att följa bestämmelserna.

Föreläggandet får förenas med vite. I fråga om de flesta av de villkor som kan beslutas med stöd av lagen finns emellertid ingen annan reaktion vid överträdelser än att Granskningsnämnden för radio och TV beslutar att företaget på lämpligt sätt skall offentliggöra nämndens beslut (10 kap. 8 § radio- och TV-lagen). Detta gäller t.ex. för ett villkor som avser skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen (3 kap. 2 § 9 radio- och TV-lagen). Bestämmelsen tillämpas bl.a. vid bedömning av program som behandlar eller innehåller våld. När det gäller våldsskildringar tillämpar Granskningsnämnden för radio och TV en strängare bedömningsnorm för program eller inslag som sänds före kl. 21.00 än för sändningar efter detta klockslag.

Granskningsnämnden har underrättat regeringen om att nämnden under de två senaste åren har fällt samma programföretag vid åtta olika tillfällen för att ha sänt program med våldsskildringar under eftermiddagstid eller tidig kvällstid. Bl.a. har nämnden vid fyra tillfällen funnit att program i samma serie som innehöll våldsinslag, har sänts i strid mot bestämmelsen.

Uppdraget

Utredaren skall föreslå mer kraftfulla åtgärder om ett programföretag vid upprepade tillfällen och på liknande sätt bryter mot villkor för innehållet i sändningarna.

Vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor

Utgångspunkter

Enligt tidigare direktiv skall utredaren se över reglerna för avgiftspliktiga TV-mottagare i syfte att anpassa dem till den utveckling som har skett när det gäller TV-distribution och mottagare. Utredaren skall vidare överväga frågan om skyldighet att betala TV-avgift vid dödsfall.

SVT, Sveriges Radio AB (SR) och UR samt Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) har i en skrivelse till regeringen anfört att det kan finnas behov av ytterligare lagändringar för att stärka TV-avgiftssystemet och minska avgiftsskolket. I skrivelsen hänvisas till att Boende- och avgiftsutredningen i betänkandet Bo tryggt – Betala rätt (SOU 1999:33) föreslog att enskilt TV-innehav skall behandlas lika oavsett om man bor i ordinärt boende eller i särskild boendeform samt att Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst i betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst, ett beredningsunderlag (SOU 2000:55) föreslagit ett förenklat påföljdsförfarande för den som har en avgiftspliktig TV-mottagare utan att betala TV-avgift samt att reglerna för juridiska personers avgiftsskyldighet ändras så att de betalar en TV-avgift för var femte TV-mottagare.

I skrivelsen föreslås även ett antal åtgärder som skall underlätta för RIKAB att få kännedom om TV-innehav och tillgång till andra uppgifter som har betydelse för bedömning av om någon är skyldig att betala TV-avgift.

Uppdraget

Utredaren skall överväga de förslag som har lagts fram i den ovannämnda skrivelsen och särskilt beakta integritetsfrågor. Ingen ändring skall föreslås när det gäller avgiftsskyldigheten för TV-mottagare som är avsedda att användas av personer som får vård på sjukhus, vårdanstalter eller inrättningar av liknande slag.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall överväga de frågor som anges i tidigare direktiv till utredaren och de nya frågor som anges i detta tilläggsdirektiv. Utredaren skall föreslå de lagändringar som föranleds av över-

vägandena. Utredaren kan även föreslå andra ändringar med hänsyn till utvecklingen i Sverige eller internationellt, särskilt inom Europeiska unionen. Med hänsyn till det stora antalet olika frågor skall utredaren, med ändring av de tidigare direktiven, kunna lämna förslag som innebär mer omfattande ändringar i lagarnas tillämpningsområde, terminologi eller systematik. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar.

Arbetsformer och redovisning

Utredaren skall följa det fortsatta arbetet med ny lagstiftning och myndighetsorganisation inom området elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster och beakta de beslut som kommer att fattas. Utredaren skall också följa det fortsatta arbetet i Digitalradiokommittén (Ku 2001:03).

Utredarens överväganden avseende den tillåtna annonstiden under en timme skall redovisas före utgången av juni 2003. Den del av uppdraget som avser tillgång till TV-program för dem som bor i fastigheter som är anslutna till kabel-TV-nät efter det att de analoga marksändningarna har upphört skall redovisas före utgången av november 2003. Övriga delar av uppdraget skall redovisas före utgången av 2004.