

Kommittédirektiv



Översyn av villkor för kommersiell radio

**Dir.
2007:77**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå vilka villkor som bör gälla för den kommersiella radion i framtiden. Uppdraget omfattar bl.a. frågor om krav på sändning av eget material och program med lokal anknytning, sponsring, koncessionsavgift, tillståndsgivning, nationell kommersiell radio och lokalradio-sändningar på det s.k. AM-bandet.

Samtliga tillstånd att sända lokalradio löper ut den 31 december 2008. Utredaren skall föreslå de insatser och författningsändringar som behövs för att förlänga de nuvarande tillstånden i avvaktan på att nya regler träder i kraft.

Utredaren skall redovisa de delar av uppdraget som rör sponsring och förlängning av nuvarande tillstånd senast den 31 december 2007. Övriga delar av uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008.

Bakgrund

Genom lokalradiolagen (1993:120), som trädde i kraft den 1 april 1993, blev privata reklamfinansierade ljudradiosändningar (lokalradio) tillåtna (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168). En utgångspunkt när lokalradion infördes var enligt propositionen att förstärka yttrandefriheten genom ökad mångfald i etern. Varje lokalradiostation skulle få en oberoende ställning med inriktning mot sitt lokala spridningsområde och det skulle slås vakt om programverksamhetens självständighet

och lokala karaktär. Tillstånden fördelades genom auktioner. Auktionspriset blev sedan den årliga koncessionsavgiften, där den högsta avgiften uppgår till drygt 3 miljoner kronor per år.

I november 1994 utnyttjade konstitutionsutskottet sin initiativrätt och lade fram förslag till en lag som skulle innebära att det till utgången av 1995 inte skulle beviljas nya tillstånd att sända lokalradio (bet. 1994/95:KU25, rskr. 1994/95:26). Utskottet ansåg att det var nödvändigt att se över lagstiftningen och sedan utskottet tagit ett nytt initiativ beslutade riksdagen hösten 1995 om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio (bet. 1995/96:KU16, rskr. 1995/96:50). Lagen trädde i kraft den 16 december 1995 och förlängdes vid tre tillfällen. Den 1 juli 2001 trädde nya regler för den kommersiella lokalradion i kraft (prop. 1999/2000:55, bet. 2000/01:KU22, rskr. 2000/01:222). Reglerna fördes in i radio- och TV-lagen (1996:844) samtidigt som lokalradiolagen och den tillfälliga lagen upphävdes.

Radio- och TV-verket beslutar om tillstånd för kommersiell lokalradio. Finns det flera sökanden till ett tillstånd gör verket ett urval enligt vissa kriterier som rör programinnehåll, tekniska och finansiella förutsättningar samt ägarförhållanden.

Övergångsbestämmelser

För tillstånd meddelade före den 1 juli 2001 tillämpas särskilda övergångsbestämmelser i radio- och TV-lagen och lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område. Enligt dessa skall vissa bestämmelser i den upphävda lokalradiolagen, bl.a. om tillståndsperiodens längd, innehållet i sändningarna och koncessionsavgiften, gälla till utgången av 2008. Av propositionen Kommersiell lokalradio (prop. 1999/2000:55, s. 77) framgår att avsikten är att samtliga tillståndshavare efter 2008 skall följa de nu gällande bestämmelserna i radio- och TV-lagen, men att ingen ändring av koncessionsavgifterna skall ske.

Lagrådet kritiserade förslaget att de upphävda avgiftsbestämmelserna i lokalradiolagen skall fortsätta att gälla på obegränsad tid för de befintliga tillstånden. Lagrådet ansåg att

det borde finnas en sluttidpunkt även i fråga om de upphävda avgiftsbestämmelserna, lämpligen samma som gäller för övriga undantag, dvs. utgången av 2008. Den dåvarande regeringen ansåg dock att den avgift som fastställts vid auktionsförfarandet borde gälla för de befintliga tillstånden även under kommande tillståndperioder. Regeringen hänvisade till att villkoren för den kommersiella lokalradion sedan länge varit kända och att branschen själv medverkat till att sätta nivån på koncessionsavgifterna. En nedsättning för de nuvarande tillståndshavarna skulle däremot kunna uppfattas som oskälig i förhållande till de sökande som inte kom i fråga vid auktionerna. Regeringen påpekade vidare att den som bedriver verksamhet inom lokalradion alltid har möjlighet att frånträda sitt tillstånd och ansöka på nytt enligt det nya regelsystemet (prop. 1999/2000:55, s. 81 f.). Konstitutionsutskottet uttalade sitt stöd för regeringens ståndpunkt (bet. 1999/2000:KU15) och riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2000/01:KU22, rskr. 2000/01:222).

Den kommersiella lokalradion i dag

I dag finns 89 sändningstillstånd för kommersiell lokalradio och sändningarna når ca 75 procent av Sveriges befolkning i 38 olika sändningsområden. Av dessa tillstånd finns tio i Stockholm, fem i Göteborg och två vardera i nästan alla övriga sändningsområden.

81 sändningstillstånd är meddelade före den 1 juli 2001 och för dessa gäller vissa av de äldre reglerna i den upphävda lokalradiolagen. Koncessionsavgiften varierar mellan ca 60 000 kronor och ca 3,7 miljoner kronor per år. Avgifterna är högst i storstadsregionerna. Endast åtta tillståndshavare sänder enligt de nya reglerna och betalar en årlig koncessionsavgift på 43 000 kronor. Endast en tillståndshavare har återlämnat sitt tillstånd, ansökt på nytt och tilldelats ett tillstånd enligt det nya regelsystemet. Samtliga sändningstillstånd gäller t.o.m. den 31 december 2008.

Två stora nätverk dominerar marknaden för kommersiell lokalradio, MTG Radio och SBS Radio. Utvecklingen har gått

från konkurrens till samarbete, vilket till stor del beror på ekonomiska svårigheter i branschen. En svag annonsmarknad och de höga koncessionsavgifterna försämrar lönsamheten i branschen. På flera orter i norra Sverige saknas intresse och ekonomiska möjligheter att driva en radiostation. Tillstånden har därför inte kunnat fördelas i dessa områden.

Enligt SifoMedias mätning av radiolyssnandet var den kommersiella lokalradios räckvidd, hos personer mellan 9 och 79 år, ca 35 procent ett genomsnittligt dygn under det första kvartalet 2007.

Lokalradiosändningar på AM-bandet

AM-sändningar är ett sammanfattande namn på ljudradio-sändningar i frekvensbanden för kort-, mellan- och långvåg. Det finns tre frekvenser koordinerade för sändning av lokal eller regional radio på låg effekt på mellanvåg och tilldelningarna täcker i princip hela landet. Frekvenserna används emellertid inte för närvarande. I förarbetena till lokalradiolagen (prop. 1992/93:70, s. 11) sägs att tillgängligt frekvensutrymme på AM-bandet bör kunna utnyttjas för lokalradio. I samband med att lokalradiolagen upphävdes och nya regler om lokalradio fördes in i radio- och TV-lagen gjorde dock regeringen bedömningen att sändningar på AM-bandet inte skulle omfattas av de föreslagna reglerna. Motivet var bl.a. att det saknas tillräckligt intresse att använda dessa sändningsformer (prop. 1999/2000:55, s. 75).

Teknikutveckling och digitala ljudradiosändningar

Sedan införandet av kommersiell radio har nya distributions-tekniker utvecklats. I dag nås radiolyssnarna inte endast via FM-nätet utan också via olika digitala distributionsvägar. Det digitala nätet för sändningar med s.k. DAB-teknik används för närvarande av Sveriges Radio AB (SR). Webbradio (radio via Internet) är i dag ett väl utvecklat medium och alltfler programföretag kompletterar sina vanliga radiosändningar med sändningar via Internet. Radiostationer som enbart sänder webbradio blir också alltfler. Tillgång till radio ges i dag även

via mobiltelefonnäten och på flera digital-TV-plattformar. De flesta radiostationer erbjuder också sina lyssnare s.k. poddradio, dvs. en möjlighet att ladda ner program för att sedan lyssna på dem i datorn, mobilen eller i en mp3-spelare.

I Sverige finns två frekvenser koordinerade för sändning av digital rundradio, en nationell och en regionalt nedbrytbar. SR och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har sedan våren 1995 haft tillstånd att sända ljudradio med digital sändningsteknik i begränsad omfattning. För närvarande når SR:s och UR:s digitala sändningar ca 35 % av hushållen genom sändningar i framför allt storstadsområdena. För kommersiella radioföretag finns utrymme avsatt i den regionalt nedbrytbara frekvensen. Inget kommersiellt radioföretag har hittills valt att sända digitalt.

I en skrivelse till riksdagen i december 2005 (skr. 2005/06:66) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att det inte var aktuellt att besluta om en utbyggnad av de digitala radiosändningarna med DAB-teknik. Regeringen ställde sig dock positiv till en fortsatt försöksverksamhet med olika sändningstekniker. I januari 2006 fick Radio- och TV-verket i uppdrag (U2006/342/ME) att följa utvecklingen av tekniker för digital distribution av ljudradio och att i dialog med radio-branschen ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker. Uppdraget skall redovisas slutligt senast den 30 juni 2008.

Utgångspunkter för utredningens arbete

En utgångspunkt vid införandet av den kommersiella lokalradion var att förstärka yttrandefriheten genom ökad mångfald i programutbudet. Varje lokalradiostation skulle ha en oberoende ställning med inriktning mot sitt lokala spridningsområde. I dag befinner sig den kommersiella lokalradion i en situation som skiljer sig betydligt från de utgångspunkter som vägledde införandet av privat reklamfinansierad radio. Lokalradion har som annonsmedium inte motsvarat de höga förväntningar som präglade auktionsförfarandet och bl.a. höga koncessionsavgifter har begränsat branschens utvecklingsmöjligheter. Statsmakterna

har heller inte fattat beslut som har främjat branschens utveckling och egen växtkraft.

En utgångspunkt för utredningens arbete skall vara att en livskraftig kommersiell radio är viktig för mångfalden och konkurrensen på hela radioområdet. För att uppnå detta behöver den kommersiella radion förutsättningar som kan bidra till att branschen kan utvecklas av egen kraft och vara ett attraktivt publik- och annonsmedium. En målsättning skall vara att skapa ett regelverk som gäller för alla som har tillstånd att sända kommersiell lokalradio och som främjar mångfald inom radion.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall utifrån en analys av förutsättningarna för den kommersiella radion ta fram ett underlag om vilka villkor som bör gälla för branschen i framtiden. Utredaren skall lämna de förslag till insatser och författningsändringar som föranleds av övervägandena. I de fall utredaren lämnar förslag som har ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäkningar redovisas. I förekommande fall skall även relevanta EG-bestämmelser beaktas.

Frågan om regler för annonstid i radio och TV (Ds 2007:3) bereds i Regeringskansliet och skall inte ingå i utredarens uppdrag.

Frågor som anges i det följande skall särskilt övervägas.

Sändning av eget material och program med lokal anknytning

Reglerna för hur stor mängd eget material och program med lokal anknytning som måste sändas skiljer sig åt beroende på när det ursprungliga tillståndet meddelades. För tillstånd meddelade före den 1 juli 2001 gäller att sådana program som framställts särskilt för den egna verksamheten skall sändas under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn. Det finns inga krav på redaktionell bearbetning av materialet eller när på dygnet det egna materialet skall sändas. För tillstånd meddelade den 1 juli 2001 eller senare gäller att eget material skall sändas under minst tre timmar varje dygn under tiden

06.00–21.00. Den nya bestämmelsen medför en skärpning av kraven för vad som får räknas som eget material på så sätt att det bör ha genomgått ett visst mått av redaktionell bearbetning och vara unikt för lokalradiostationen. Dessa sändningstillstånd får också förenas med villkor som avser skyldighet att sända en viss mängd program med lokal anknytning.

Beslut av Granskningsnämnden för radio och TV visar att bestämmelserna om sändning av eget material ofta inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt. Representanter för den privata radiobranschen anser att intresset är litet för program med lokal anknytning i kommersiell lokalradio hos både lyssnare och annonsörer. Program av detta slag är mycket resurskrävande och har svårt att konkurrera med SR:s regionala kanal P4.

Utredaren skall mot denna bakgrund bedöma om det finns skäl att förändra kravet på sändning av eget material eller om kravet kan avskaffas. Detsamma gäller de villkor som kan ställas avseende material med lokal anknytning. En utgångspunkt bör vara att branschen i så hög grad som möjligt själv kan bedöma i vilken mån radioutbudet bör vara unikt för en radiostation, lokalt förankrat eller redaktionellt bearbetat.

Sponsring

Enligt 7 kap. 8 § radio- och TV-lagen skall uppgift om vem som sponsrat ett program lämnas på lämpligt sätt i början och slutet av programmet eller vid ettdera tillfället. Dessutom gäller att nyhetsprogram inte får sponsras. Vid tillämpningen av bestämmelsen är en central fråga om en sändning utgör ett program eller inte. Enligt den praxis som utarbetats av Granskningsnämnden för radio och TV bör omständigheter som bl.a. särskilt namn eller egen vinjett, särskild programledare, eget tema, särskild sändningstid och längd beaktas.

Den kommersiella radions karaktär är sådan att det sker snabba skiften mellan kortare inslag, ofta med samma programledare.

Mot denna bakgrund skall utredaren analysera hur programbegreppet och bestämmelserna om sponsring i radio- och TV-lagen förhåller sig till den kommersiella radions

sändningsverksamhet. Utredaren skall ta ställning till om det finns skäl att föreslå en förändring av bestämmelserna.

Förlängning av nuvarande tillstånd

För närvarande finns 89 tillståndshavare för kommersiell lokalradio. Av dessa sänder endast åtta enligt reglerna i radio- och TV-lagen. För resterande 81 tillståndshavare gäller vissa äldre regler i lokalradiolagen. Av övergångsbestämmelserna till radio- och TV-lagen framgår att vissa bestämmelser i lokalradiolagen skall gälla till och med utgången av 2008. Av övergångsbestämmelserna till lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område framgår att bestämmelserna om avgifter skall gälla tills vidare. Samtliga befintliga tillstånd att sända lokalradio löper ut den 31 december 2008. Tiden medger inte att nya villkor för den kommersiella lokalradion träder i kraft före utgången av 2008. Om tillstånden förlängs i enlighet med nuvarande regler, dvs. med fyra år, kommer de nya villkoren inte att kunna tillämpas förrän efter den tillståndsperiodens slut. Utredaren skall därför föreslå de insatser och författningsändringar som behövs för att förlänga de nuvarande tillstånden i avvaktan på att nya regler träder i kraft. De nya reglerna för den kommersiella lokalradion bör kunna träda i kraft vid årsskiftet 2009/2010.

Koncessionsavgift

I dag förekommer stora variationer i nivån på koncessionsavgiften. För många tillståndshavare innebär avgiften en stor ekonomisk börda som kraftigt reducerar deras möjligheter att utveckla verksamheten. Branschen har förvisso själv medverkat till avgiftens höga nivåer, men samlade erfarenheter visar tydligt att radion som annonsmedium inte har motsvarat de högt ställda förväntningarna som präglade auktionerna. Mot denna bakgrund skall utredaren bedöma om det finns anledning att anpassa koncessionsavgiftens nivå för att bättre spegla den kommersiella radions marknadssituation.

Lokalradiosändningar på AM-bandet

Frekvenserna för sändning av lokal och regional radio på det s.k. AM-bandet används inte för närvarande. Av yttrandefrihetsgrundlagen framgår att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. För närvarande är det oklart vad som gäller för att få tillstånd för AM-sändningar. En sådan oklarhet är inte tillfredsställande även om intresset för dessa sändningar kan antas vara relativt begränsat.

Mot denna bakgrund skall utredaren ta ställning till om radio- och TV-lagens bestämmelser om kommersiell radio i tillämpliga delar även kan avse lokalradiosändningar på AM-bandet eller om det behövs särskilda regler i radio- och TV-lagen för sådana sändningar.

Tillståndsgivning

Före den 1 juli 2001 fördelades tillstånden för kommersiell lokalradio genom auktionsförfarande där den som åtog sig att betala det högsta beloppet för den årliga avgiften också fick tillståndet.

För tillstånd meddelade efter den 1 juli 2001 gäller att Radio- och TV-verket fördelar tillstånden efter en bedömning av tre kriterier – programinnehåll, tekniska och finansiella förutsättningar samt ägarförhållanden. Finns det endast en sökande skall stationen sända minst tre timmar eget material mellan kl. 06.00 och 21.00 varje dygn. Vid konkurrens om ett tillstånd har de sökande för att få tillståndet behövt åta sig att sända betydligt fler timmar eget och lokalt innehåll.

Utredaren skall analysera och bedöma konsekvenserna för tillståndsgivningen med utgångspunkt i övriga förslag som utredaren lämnar. Inriktningen bör vara att utlysnings- och tillståndsförfarandet baseras på ekonomiska förutsättningar hos de sökande företagen och på deras möjligheter att bidra till mångfald i radioutbudet. En stabil finansiell situation och goda konkurrensförhållanden inom radiobranchen bör eftersträvas.

Frekvensfrågor och tillstånd för nationell kommersiell radio

Tillstånd för kommersiell radio ges i dag endast för sändningar i ett lokalt sändningsområde. Samarbeta i rikstäckande nätverk kring innehållsproduktion och annonsförsäljning har gjort att den lokala förankringen successivt försvagats. Lönsamheten i branschen har varit låg.

Regeringen har gett Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att analysera frågor om bl.a. frekvensplanering och sändningseffekter på FM-bandet. I uppdraget ingår också att analysera de frekvensmässiga förutsättningarna för rikstäckande analoga ljudradiosändningar på FM-bandet (Ku2007/2232/ME). Uppdraget skall redovisas senast den 22 februari 2008.

Med utgångspunkt i PTS redovisning skall utredaren bedöma om det finns skäl att förändra frekvensplaneringen på FM-bandet för lokala sändningar. För att öka konkurrensen och mångfalden på radiomarknaden vore det önskvärt att kunna skapa utrymme för nationell kommersiell radio med ett brett och mångsidigt innehåll. Utredaren ges därför i uppdrag att, utifrån PTS redovisning, bedöma om det finns förutsättningar att införa ett eller flera tillstånd att sända nationell kommersiell radio. Utredaren skall då särskilt analysera möjligheterna att sända analogt, men för att få en helhetsbild även möjligheterna till digitala sändningar.

Utredaren skall också föreslå vilka villkor som bör gälla för bl.a. utlysnings- och tillståndsförfarande samt koncessionsavgift om ett nationellt tillstånd införs. Inriktningen skall vara att utlysnings- och tillståndsförfarandet utformas på ett sådant sätt att det ger förutsättningar för en nationell kommersiell radio med ett brett och mångsidigt innehåll.

Konsekvenserna för SR:s och UR:s verksamhet skall särskilt beaktas i ljuset av att regeringen värnar radio i allmänhetens tjänst – dess hörbarhet, tillgänglighet och möjligheter att utvecklas i en föränderlig mediavärld. Även konsekvenserna för närradion skall beaktas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samverka med berörda myndigheter samt med Radiobranschen, SR, UR, Teracom AB och andra intressenter. Utredaren skall fortlöpande samråda med utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 2007:04) samt beakta resultatet av den beredning som pågår av frågan om ändrade regler för annonstid i radio och TV.

Utredaren skall i sitt arbete noga följa arbetet inom andra områden som rör kommersiell radio. Erfarenheter från andra länder skall beaktas i den utsträckning det är motiverat.

Utredaren får utöver vad som anges i direktiven lämna de förslag till insatser och författningsändringar som utredaren finner lämpliga för att förbättra förutsättningarna för den kommersiella radion.

Utredaren skall redovisa de delar av uppdraget som rör sponsring och förlängning av nuvarande tillstånd senast den 31 december 2007. Övriga delar skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Kulturdepartementet)