

Nya villkor för public service

Betänkande av Public service-kommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23785-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 16 juni 2011 att tillkalla en kommitté med uppdrag att analysera förutsättningarna för radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag till de förändringar som behöver göras inför nästa tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2014.

Genom beslut den 27 juni 2011 förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth, lagmannen Martin Holmgren som ordförande i kommittén. Som övriga ledamöter förordnades samma dag advokat Helene Hillerström Miksche, direktör Leif Jakobsson, länsöverdirektör Katarina Kämpe och professor Lars Nord.

Som experter förordnades den 29 juni 2011 departementssekreteraren Cecilia Blomberg, Finansdepartementet, departementssekreteraren Magnus Lindbäck, Näringsdepartementet, och kanslirådet Martin Persson, Kulturdepartementet. Den 22 september 2011 förordnades rättsakkunniga Katarina Berglund Siegbahn, Justitiedepartementet, och den 25 oktober 2011 förordnades rättsakkunniga Rosemarie Jansson Håvik, Kulturdepartementet, som experter till kommittén. Genom beslut den 17 januari 2012 entledigades Magnus Lindbäck från uppdraget som expert med verkan fr.o.m. den 1 januari 2012 och ämnesrådet Bengt Wennerstein, Näringsdepartementet, förordnades samma dag i hans ställe.

Den 27 juni 2011 anställdes Henrik Gouali som sekreterare i kommittén. Den 15 augusti 2011 anställdes Maria Sönne som huvudsekreterare och Nils-Olof Zethrin som sekreterare i kommittén. Den 1 september 2011 anställdes Maria Aust och Ann-Kristin Lidström som sekreterare i kommittén. Henrik Goualis anställning upphörde den 31 maj 2012 och Nils-Olof Zethrins anställning upphörde den 30 juli 2012.

Kommittén har antagit namnet Public service-kommittén (Ku 2011:05).

Härmed överlämnas betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 11 september 2012.

Martin Holmgren

Helene Hillerström Miksche

Leif Jakobsson

Katarina Kämpe

Lars Nord

/Maria Sönne
Maria Aust
Ann-Kristin Lidström

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	33
1 Inledning.....	45
1.1 Kommittédirektiven	45
1.2 Utredningsarbetet	45
1.3 Betänkandets disposition.....	46
2 Public service och framtiden	49
2.1 Public service i Europa.....	51
2.2 Public service i Sverige.....	52
2.2.1 Uppdragen till programföretagen.....	53
2.2.2 Statsmakternas roll	54
2.2.3 Programföretagens ansvar	56
3 Ändrade förutsättningar på radio- och tv-marknaderna ...	59
3.1 Aktörer på tv-marknaden	59
3.1.1 Programbolag.....	59
3.1.2 Produktionsbolag	62
3.1.3 Distributionsbolag.....	63
3.2 Aktörer på radiomarknaden	65
3.2.1 Programbolag.....	65
3.2.2 Produktions- och distributionsbolag	67
3.3 Programbolagens intäkter	68

3.3.1	Public service	68
3.3.2	Kommersiell tv och radio	68
3.4	Sändningarnas innehåll	71
3.4.1	Tv	72
3.4.2	Radio	73
3.5	Mediekonsumtion	76
3.5.1	Tv	78
3.5.2	Radio	80
3.6	Internet	81
3.6.1	Aktörer och teknik	81
3.6.2	Marknadsaktörernas användning av internet	82
3.6.3	Allmänhetens användning av internet	83
3.7	Ökad konkurrens	84
4	Programföretagens uppdrag	87
4.1	Uppdragets utformning	88
4.1.1	Uppdragets utformning idag	88
4.1.2	Tydligare sändningstillstånd	90
4.1.3	Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet	93
4.1.4	Granskningsnämnden för radio och tv	96
4.1.5	Tillståndspeiodens längd	100
4.2	Kulturuppdraget	101
4.2.1	Programföretagens uppdrag på kulturområdet	101
4.2.2	Kartläggning av SVT:s och SR:s kulturutbud	104
4.2.3	Ett fortsatt stärkt kulturuppdrag	109
4.3	Nordiskt samarbete	111
4.3.1	SVT	111
4.3.2	SR	115
4.3.3	UR	116
4.4	SVT:s roll för svensk filmproduktion	116
4.4.1	SVT, kulturuppdraget och svensk film	116
4.4.2	Filmavtalet	117
4.4.3	Ytterligare verksamhet relaterad till svensk filmproduktion	120
4.4.4	SVT:s filmuppdrag	120

4.5	Digitalisering och tillgängliggörande av arkiv	121
4.5.1	Det digitala kulturavet.....	122
4.5.2	Arkivinstitutioner	122
4.5.3	Behov av digitalisering och bevarande.....	123
4.5.4	Upphovsrättsfrågor	123
4.5.5	Programföretagens strategier och arbete	124
4.5.6	Ansvar för digitalisering och tillgängliggörande.....	129
4.6	Att stärka utbildnings- och folkbildningsutbudet	130
4.6.1	Programföretagens utbildnings- och folkbildningsuppdrag	130
4.6.2	Utbudet av utbildnings- och folkbildningsprogram	131
4.6.3	UR:s möjligheter att nå en bredare publik.....	133
4.6.4	Utbildningsprogram och allmänt bildande program	135
4.7	Programverksamhet på minoritetsspråk.....	137
4.7.1	Minoritetspolitiken.....	138
4.7.2	Språklagen	139
4.7.3	Nuvarande reglering	140
4.7.4	Utbudet på olika minoritetsspråk.....	140
4.7.5	Nya krav på utbudet på minoritetsspråk.....	148
4.8	Att spegla landets mångfald	154
4.8.1	Programföretagens verksamhet	156
4.8.2	Granskningsnämndens bedömningar.....	157
4.8.3	Ett bredare speglingsuppdrag	157
4.8.4	Redovisning.....	159
5	Att nå publiken	161
5.1	Tv-distribution.....	161
5.2	Radio-distribution.....	166
5.3	Särskilt om UR:s tillgängliggörande av program	168
5.4	Programföretagens övriga verksamhet på internet	168
5.5	Distributionskostnader.....	169
5.6	Att nå publiken	170
5.6.1	Tillgängliggörande av företagens programutbud.....	170

5.6.2	Tillgängliggörande av annat utbud än de program som omfattas av sändningstillstånden	172
5.6.3	Effekter på andra aktörer.....	172
5.6.4	Internet	173
5.6.5	Särskilt om tv-sändningar.....	174
5.7	Tillgänglighetstjänster.....	177
5.7.1	Bakgrund	177
5.7.2	Programföretagens tjänster	182
5.7.3	Nya krav för tillgänglighetstjänster	187
5.7.4	Hörbarhet i radio och tv.....	193
6	Framtidens radio- och tv-avgift.....	195
6.1	Inledning.....	195
6.2	Finansieringsmodeller i andra länder	196
6.3	Nuvarande radio- och tv-avgift	200
6.4	En individuell radio- och tv-avgift	205
6.4.1	Företag och andra juridiska personer	211
6.4.2	Ett konto i Riksgäldskontoret	212
6.4.3	För- och nackdelar med en individuell radio- och tv-avgift.....	217
6.5	Övriga alternativ.....	219
6.5.1	Hushållsavgift.....	219
6.5.2	Radio- och tv-avgift kopplad till fastighetsinnehav.....	223
6.5.3	Anslagsfinansiering	225
6.5.4	Slutord	227
7	Medelstildelningen till programföretagen.....	229
7.1	Beslut om medelstildelning	229
7.1.1	Problem med dagens modell	234
7.1.2	En ny modell för medelstildelning.....	236
7.2	Programföretagens ekonomiska ramar	238
7.2.1	Två procents uppräknings som kompensation för kostnadsökningar.....	239

7.2.2	Bedömning av programföretagens ekonomiska ramar.....	243
7.3	Samarbetet mellan programföretagen.....	244
8	Mångfald i programproduktionen	247
8.1	Bakgrund	247
8.2	SVT	249
8.3	SR.....	251
8.4	UR.....	253
8.5	Marknaden för produktionsbolag.....	254
8.5.1	Regleringen av produktionsutläggningar i andra länder	255
8.6	Att främja mångfald i programproduktionen	258
8.6.1	Programföretagens beställarroll.....	258
8.6.2	Omfattningen av extern produktion, m.m.	260
8.6.3	Ingen ytterligare reglering gällande rättigheter	261
8.6.4	Definitioner av olika begrepp	263
8.7	Momskompensationsmodell för ökad konkurrensneutralitet	264
8.7.1	Ekonomistyrningsverkets förslag till momskompensationsmodell	265
8.7.2	En modifiering av ESV:s förslag till momskompensationsmodell	274
9	Regleringen av programföretagens verksamhet	279
9.1	Nuvarande regleringsform	280
9.1.1	Regeringsformen	280
9.1.2	Europakonventionen.....	281
9.1.3	Yttrandefrihetsgrundlagen	281
9.1.4	Radio- och tv-lagen.....	286
9.1.5	Sändningstillstånd och anslagsvillkor.....	300
9.2	Närmare om nuvarande regleringsform	308
9.2.1	All verksamhet omfattas inte av sändningstillstånden	308

9.2.2	En kompletterande reglering i anslagsvillkoren	309
9.2.3	Verksamhet på internet, m.m.	310
9.2.4	Regleringsformens ändamålsenlighet	311
9.2.5	Självreglering	313
9.3	En samlad reglering av hela verksamheten.....	315
9.4	Försöksverksamheten begränsas	321
9.5	Programföretagens sidoverksamheter.....	322
9.5.1	SVT	323
9.5.2	SVT World och det svensk-finska utbytet	324
9.5.3	SR.....	326
9.5.4	UR.....	326
9.5.5	En tydligare reglering.....	327
9.6	Förvaltningsstiftelsen.....	330
9.6.1	Stiftelsens roll och arbetsätt	330
9.6.2	Stiftelsens finansiering.....	330
9.6.3	Styrelsens sammansättning.....	332
9.6.4	Närmare om stiftelsens arbete	333
9.6.5	En oförändrad roll, m.m.	334
10	Programföretagens redovisning och oberoende från kommersiella aktörer	339
10.1	Programföretagens redovisning av ekonomi och resultat ...	339
10.1.1	Årsredovisningar	340
10.1.2	Public service-redovisningar.....	341
10.1.3	Revision	344
10.1.4	Andra intäkter än avgiftsmedel	346
10.2	Oberoende från kommersiella aktörer.....	350
10.2.1	Sponsring.....	350
10.2.2	Indirekt sponsring.....	354
10.2.3	Produktplaceringar	357
10.2.4	Andra kommersiella samarbeten.....	360
11	Digitalradio	363
11.1	Digitala ljudradiosändningar i marknät.....	363
11.1.1	Historik 1995–2005	363

11.1.2	Radio och TV-verkets slutrapport.....	364
11.1.3	Regeringens bedömning.....	365
11.2	Reglering av digitalradio	366
11.2.1	Tillståndsgivning för digitala kommersiella radiosändningar införda i radio- och tv-lagen.....	366
11.2.2	Regeringens beslut om sändningsutrymme	367
11.2.3	SR:s och UR:s nuvarande tillstånd att sända digital ljudradio	368
11.2.4	Strategi för Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning och branschens synpunkter	368
11.2.5	Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning.....	369
11.2.6	Tillstånd för analog kommersiell radio och koncessionsavgifter	370
11.3	Andra förutsättningar än vid övergången till digital-tv	371
11.4	Olika tekniker för radiodistribution.....	372
11.5	Tekniker för marksänd radio och frekvenser	375
11.5.1	Frekvensernas värde för annan användning	378
11.6	Digitalradio i Europa	380
11.6.1	Norge.....	381
11.6.2	Danmark.....	383
11.6.3	Storbritannien	384
11.6.4	Tyskland.....	385
11.6.5	Finland.....	385
11.7	Effekter av en digitalisering.....	386
11.7.1	Effekter för programbolagen	386
11.7.2	Effekter för lyssnarna.....	389
11.7.3	Övriga effekter.....	392
11.8	Distributionskostnader för SR och UR	393
11.9	Genomförande av en digitalisering	399
11.9.1	Nya sändningstillstånd för SR och UR.....	400
11.9.2	Finansiering under nästa tillståndsperiod	403
11.9.3	Kommersiella programbolag.....	404
11.10	En översyn av marknadsutvecklingen.....	405
11.10.1	Information till lyssnarna, detaljhandeln etc.	407

11.10.2 Närradion	408
11.11 Användning av rundradiospektrum.....	408
12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	411
13 Konsekvenser av förslagen	415
13.1 SR, SVT och UR.....	415
13.1.1 Kostnader	415
13.2 Övriga företag.....	416
13.2.1 Kostnader	416
13.2.2 Konkurrens.....	417
13.3 Staten.....	418
13.3.1 Kostnader	418
13.3.2 Intäkter	419
13.4 Allmänheten	419
13.4.1 Kostnader	419
13.4.2 Brottslighet.....	421
13.4.3 Sysselsättning	421
14 Författningskommentar	423
14.1 Förslaget till lag om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (2013:000).....	423
14.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	430
14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	433
14.4 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:649).....	434
14.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	436
Källförteckning	439

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:51.....	447
Bilaga 2	Tillstånd att sända ljudradio för Sveriges Radio AB	463
Bilaga 3	Komplettering av sändningstillstånd för Sveriges Radio AB med rätt att sända digital ljudradio	469
Bilaga 4	Tillstånd att sända television för Sveriges Television AB	473
Bilaga 5	Tillstånd att sända ljudradio och television för Sveriges Utbildningsradio AB.....	481
Bilaga 6	Tillstånd att sända television med hd-tv-kvalitet för Sveriges Television AB och Sveriges Utbildnings- radio AB.....	487
Bilaga 7	Komplettering av sändningstillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB med rätt att sända digital ljudradio.....	495
Bilaga 8	Anslagsvillkor för 2012 avseende Sveriges Radio AB	499
Bilaga 9	Anslagsvillkor för 2012 avseende Sveriges Television AB	505
Bilaga 10	Anslagsvillkor för 2012 avseende Sveriges Utbildningsradio AB	513
Bilaga 11	Analys och bedömning av public service- redovisningar, Ekonomistyrningsverket 2011	519

Sammanfattning

Vi har haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag till de förändringar som behöver göras inför nästa tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2014. Uppdraget har bl.a. omfattat frågor om utformningen av programföretagens uppdrag, samarbete och konkurrens, finansieringsformer och ekonomiska ramar, styrning, reglering och uppföljning, samt distribution och digitalisering.

Public service och framtiden

I kapitel två redogör vi för några av de grundläggande värderingar vi har när det gäller public service i Sverige. Syftet är att ge en övergripande ram och förståelse för de överväganden, bedömningar och förslag som presenteras senare i betänkandet.

Vi menar att det finns ett stort egenvärde i att det i ett demokratiskt samhälle finns en eller flera aktörer inom radio och tv som ska vara fri/fria från statliga, ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Det finns vidare ett egenvärde i att allmänheten har tillgång till ett programutbud som är fredat från reklam, produktplaceringar och, så långt det är möjligt, direkt och indirekt sponsring. Public service-utbudet är också en garant för mångfalden i radio- och tv-utbudet.

För att fortsatt värna en hög grad av självständighet och integritet för programföretagen är det angeläget med en tydlig skiljelinje mellan staten och programföretagen, så lite detaljreglering som möjligt och ett stort ansvar hos programföretagen själva. En av statens viktigaste uppgifter i relation till programföretagen är att ge företagen tydliga uppdrag samt långsiktiga och stabila förutsättningar. Det gagnar även andra aktörer på marknaden. Staten måste också följa upp att programföretagen fullgjort sina uppdrag i allmänhetens tjänst och att avgiftsmedlen använts effektivt. För detta ändamål krävs det att

statsmakterna har de redskap som krävs, med de befogenheter, den kapacitet och de resurser som behövs, för att genomföra granskningen.

Programföretagens ansvar, å andra sidan, är att värna sitt oberoende både mot staten och mot andra aktörer i samhället. De ska leverera sitt utbud utifrån sina uppdrag och sin kunskap om publiken och inte utifrån en upplevd konkurrens om marknadsandelar. De har också ett stort ansvar för att öppet och transparent redogöra för hur man har tolkat uppdragen, vilken verksamhet man har bedrivit och till vilken kostnad. I längden menar vi att ett sådant förhållningssätt stärker programföretagens oberoende.

Ändrade förutsättningar på radio- och tv-marknaderna

Förutsättningarna på radio- och tv-marknaderna (kap. 3) har ändrats dramatiskt de senaste två decennierna. Idag dominerar fyra programbolag tv-marknaden och tre bolag radiomarknaden i Sverige. Sett till tittartidsandelar respektive räckvidd är SVT och SR fortfarande störst, men konkurrensen har hårdnat framför allt på tv-sidan.

De fem största tv-kanalerna har minskat sin andel av den totala tittartiden från 81 procent 2005 till 63 procent 2011 till förmån för framför allt fler s.k. nischkanaler. På tv-sidan har också en helt ny marknad för produktionsbolag skapats. På radio-sidan finns ett antal mindre bolag som specialiserar sig på radioproduktioner.

Medan public service-företagen i princip uteslutande finansieras med radio- och tv-avgiften är kommersiell radio och tv framför allt beroende av två intäktskällor, reklam och sponsring samt (när det gäller tv) abonnemang.

År 2011 dominerade det underhållningsinriktade programutbudet i sex av de tio tv-kanaler som medieforskaren Kent Asp undersökt. Endast i SVT2, SVT24 och Kunskapskanalen dominerade det informationsinriktade programutbudet. På radio-sidan är de kommersiella bolagen framför allt inriktade på populärmusik från de senaste två decennierna. I SR:s utbud utgjorde musik knappt 60 procent 2011 medan nyheter och samhälle utgjorde drygt 20 procent.

Den andel av befolkningen som tittar på tv en genomsnittlig dag har varit relativt konstant det senaste decenniet. Idag tittar 85 procent av befolkningen mellan 9 och 79 år på tv en genomsnittlig dag. Den stora förändringen är framför allt att använd-

ningen av olika typer av beställtjänster ökar mycket snabbt och då särskilt genom mobiltelefoner. Radiolyssnandet har gått ner de senaste 15 åren. Idag lyssnar 67 procent av befolkningen mellan 9 och 79 år på radio en genomsnittlig dag. Lyssnandet på webbradio ligger på 5 procent.

För programbolagen på radio- och tv-marknaderna får den allt större användningen av internet stora effekter. Tidigare intäktsmöjligheter i form av abonnemangs- och reklamintäkter riskerar att minska om alltmer tv-innehåll flyttar över till internet som beställtjänster. I takt med utvecklingen måste programbolagen hitta nya affärsmodeller och intäktskällor som t.ex. produktplaceringar och indirekt sponsring. Slutligen ändras konkurrensförhållandena mellan de mediebolag som levererar innehållet. På internet möts olika typer av medieföretag som tidigare har använt helt olika distributionsformer.

Programföretagens uppdrag

När det gäller uppdragens utformning (kap. 4) är vår bedömning att nuvarande sändningstillstånd ger uttryck för den typ av programutbud som programföretag i allmänhetens tjänst bör ha. Särskilda krav vad beträffar t.ex. mångfald, kvalitet och det svenska språket samt vissa utpekade programområden som nyhetsverksamhet, kulturutbud, minoritetsspråk och utbud för barn och unga bör gälla även nästa tillståndspériod.

Vi menar dock att sändningstillstånden behöver tydliggöras så att strukturen blir mer logisk, överlappningar undviks och användningen av vissa begrepp blir mer enhetlig. Det betyder inte att villkoren överlag behöver preciseras eller att detaljgraden i övrigt behöver öka.

Mot bakgrund av utvecklingen när det gäller olika distributionsformer framstår begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet idag som missvisande och otidsenliga. Det är rimligt, menar vi, att vara tydlig i anslagsvillkoren med att de medel som ställs till programföretagens förfogande ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Eftersom även andra distributionsformer behövs för att de program som sänds i marknätet ska nå publiken bör medlen även få användas för detta ändamål. När det gäller vidare sändningar i trådbundna nät regleras detta i radio- och tv-lagen. Slutligen anser vi att medlen bör få

användas till verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det kan röra sig om interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial, text och bild kopplade till programmen samt hela program som enbart produceras för och tillgängliggörs på ett annat sätt än via marknätet. Det är viktigt att den verksamhet som kompletterar och utvecklar de marksända programmen har en nära koppling till dessa.

För att förtydliga uppdraget till granskningsnämnden för radio och tv föreslår vi att det i förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv anges att nämnden ska bedöma om programföretagens uppdrag har uppfyllts i enlighet med radio- och tv-lagen (2010:696) samt de villkor som anges i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Den begränsning som idag finns när det gäller uppföljningen av programföretagens utbud på internet är, enligt vår bedömning, inte – med nuvarande regleringsform och utan grundlagsändringar – möjlig att ta bort.

Vi föreslår att sändningstillstånden för SR, SVT och UR ska gälla från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2019. En översyn bör göras efter halva tillståndsperioden. Särskild uppmärksamhet bör då riktas mot SVT:s normalvillkor (kapitel 8), momskompensationsmodellen (kapitel 8) och hur programföretagens redovisning av verksamheten har utvecklats (kapitel 10).

Några områden i programföretagens uppdrag är särskilt utpekade i direktiven. Vi menar att de kulturellt relaterade uppdragen är så centrala för public service att SVT och SR även fortsatt bör fördjupa, utveckla och vidga kulturutbudet på det sätt som hittills skett.

Vår bedömning är att det inte finns behov av att ytterligare stärka det nordiska samarbetet. Det nordiska programutbytet ökar inom Nordvision och har en framträdande plats i SVT:s programutbud.

Mot bakgrund av den avsiktsförklaring som har träffats rörande ett nytt filmavtal för perioden 2013–2015 bedömer vi inte att det finns behov att ytterligare stärka SVT:s uppdrag när det gäller utvecklingen av svensk filmproduktion.

När det gäller frågan om arkivmaterial menar vi att i den utsträckning programföretagen anser att det är publicistiskt motiverat har företagen redan idag ett ansvar att, utifrån sina respektive uppdrag, digitalisera och tillgängliggöra detta. Medel bör inte öronmärkas för detta ändamål.

Vår bedömning är att samarbetet mellan programföretagen kring sändningstider för UR:s program har stor betydelse för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska nå en bredare publik. UR bör även fortsättningsvis koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet och vi föreslår att den organiserade folkbildningen inkluderas i de utbildningsområden som UR:s programverksamhet ska rikta sig till. Begreppet folkbildningsprogram i UR:s sändningstillstånd bör ändras till allmänt bildande program.

Vi föreslår att sändningstillståndens villkor att programföretagen ska beakta språkliga och etniska minoriteters intressen renodlas till villkor om utbudet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk samt att de preciseras så att det framgår att SR:s och SVT:s utbud på de nationella minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli och romani chib, samt SVT:s utbud på teckenspråk, ska öka årligen under tillståndsperioden och att UR:s utbud ska öka under tillståndsperioden. Vi föreslår också att samtliga programföretag ska erbjuda något utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk. Vidare föreslår vi att möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelningen för utbudet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk tas bort.

Villkoret i sändningstillstånden att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet bör ändras så att det framgår att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Verksamheten bör bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv.

Att nå publiken

Programföretagen tillgängliggör sitt programutbud på en rad olika sätt (kap. 5). Tv distribueras via marknät, satellit och olika trådbundna nät (t.ex. kabel-tv) och radio framförallt via marknät. Utöver detta tillgängliggör programföretagen sitt programutbud via internet. Distributionen av hela programtjänster via marknät styrs av sändningstillstånden och tv-distributionen i trådbundna nät av vidareändningsplikten som riktas mot operatörer av sådana nät.

Via internet tillhandahåller programföretagen främst sina program som s.k. beställtjänster, men på radiosidan distribueras hela direktsända radiokanaler.

Utöver radio- och tv-program tillhandahåller programföretagen kompletterande tjänster via sina webbplatser på internet, t.ex. fördjupande material kring programmen, längre versioner av intervjuer, klipp, spel och nyhetssidor. Programföretagen använder sig vidare av bloggar och chattfunktioner och medverkar i sociala medier som Facebook och Twitter.

Vår bedömning är att marknätet kommer att vara en central tv-distributionsplattform även under nästa tillståndsperiod. Genom marknätet finns det möjlighet för allmänheten att ta emot SVT:s kanaler okrypterat och utan krav på abonnemang eller annan administration. Marknätet uppfyller idag även viktiga krav på säkerhet och distribution under perioder med stora påfrestningar för samhället. Utöver dessa aspekter är möjligheterna att idag reglera programföretagens verksamhet på annat sätt än genom villkor i sändningstillstånd begränsade (vilket utvecklas i kapitel 9). Bedömningar kring fortsatt marknätsdistribution av radio görs i kapitel 11.

Under nästa tillståndsperiod föreslår vi att SVT ska ha möjlighet att sända i marknätet i samma omfattning som idag, dvs. lika många kanaler. SVT och UR bör även få fortsätta sända text-tv.

Vi anser att det är programföretagen själva som utöver de tillståndspliktiga sändningarna bör bedöma var de ska tillgängliggöra sitt programutbud baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till olika distributionsplattformar och publikens tillgång till utrustning för att kunna tillgodogöra sig utbudet. Programföretagen måste dock i sina bedömningar ta hänsyn till i vilket sammanhang programmen tillgängliggörs så att företagets trovärdighet inte skadas. När programföretagen tillhandahåller sina program på internet bör detta ske i öppna lösningar utan annan kostnad utöver erlagd radio-och tv-avgift.

Det är framför allt på internet som det finns en möjlighet för programföretagen att tillhandahålla ett utbud utöver själva programmen. Antalet personer som använder internet har ökat de senaste åren och även användandet av programföretagens tjänster på internet. Tillgängliggörandet av program och därtill kompletterande tjänster över internet har därmed blivit en naturlig del av programbolagens verksamhet.

Enligt Europeiska kommissionens meddelande 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst får public service-företag använda de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder för att uppfylla sitt uppdrag om det

inte får oproportionerliga effekter på marknaden som inte är nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

Som beskrivits föreslår vi att programföretagens medel ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden och att de får användas för att tillgängliggöra de marksända programmen på andra plattformar samt för att komplettera och utveckla den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det innebär att programföretagens verksamhet även under nästa tillståndsperiod kommer att inriktas på det programutbud som tas fram för marknätet. Nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse kräver sedan tidigare införda regler en s.k. förhandsprövning. Denna prövning omfattar såväl en bedömning av hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att företaget uppfyller sitt uppdrag som dess marknadspåverkan.

När det gäller tillgänglighetstjänster föreslår vi att SVT och UR åläggs krav på omfattningen av tillgänglighetstjänster i form av kvoter genom särskilt regeringsbeslut. Kraven ska omfatta samtliga programtjänster som sänds i marknät och via satellit. Dessa kvoter bör minst uppgå till de kvoter som TV4 ålagts av Myndigheten för radio och tv. Tillgänglighetstjänsterna ska hålla hög kvalitet och användbarheten av samtliga bör utvecklas utifrån ett brukarperspektiv. Tjänsten uppläst text bör ägnas särskild uppmärksamhet. Den möjlighet till ansvarsfördelning mellan programföretagen som idag finns föreslår vi tas bort.

Framtidens radio- och tv-avgift

Vi menar att bristerna i nuvarande finansierings- och uppbördsmodell är så tydliga att de motiverar en ändring av modellen (kap. 6).

Kopplingen mellan innehav av en viss teknisk utrustning och utnyttjandet av en viss tjänst har upphört. Man kan välja att enbart titta på andra kanaler än SVT:s på sin tv och ändå tvingas betala en avgift. Man kan också välja att enbart ta del av SVT:s och UR:s utbud via internet och därför inte omfattas av skyldigheten att betala. Vidare omfattas inte de som enbart tar del av SR:s utbud av avgiftsskyldighet.

Avgiftsskolket bland de hushåll som är avgiftsskyldiga är också högt, drygt 12 procent. Det innebär ett bortfall på knappt en miljard kronor per år som antingen hade kunnat tillfalla programföretagen

eller använts för att sänka avgiften för de som betalar. Hur stort skolket är bland juridiska personer vet vi inte. Kostnaden för uppbörden är också relativt hög. År 2011 uppgick den till cirka 159 miljoner kronor.

I stället för nuvarande avgift, som är kopplad till hushåll och innehav av en tv-mottagare, föreslår vi en individuell radio- och tv-avgift som beräknas utifrån beskattningsbar förvärvsinkomst och som inte har någon koppling till innehav av en viss teknisk utrustning. Avgiftsuttaget kopplas till prisbasbeloppet och ett tak för full avgift fastställs. Företag och andra juridiska personer, liksom personer under 18 år, bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten.

Vi föreslår att Skatteverket får till uppgift att sköta uppbörden och att avgiftsmedlen placeras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, efter redovisning på statsbudgetens inkomstsida. Kammarkollegiet får i uppdrag att förvalta kontot och betala ut medlen till programföretagen.

Vi menar att den av oss föreslagna modellen ger förutsättningar för ett fortsatt starkt oberoende och frihet från politisk styrning för programföretagen samtidigt som den ger en trygg, förutsägbar och stabil finansiering av public service. Modellen är vidare mer rättvis än dagens modell eftersom avgiftsskolket försvinner, de med låga eller inga förvärvsinkomster betalar en lägre eller ingen avgift och ensamhushåll och ensamstående med barn får som regel en lägre avgift än hushåll med två eller flera vuxna. Genom att Skatteverket får ansvar att sköta uppbörden minskar kostnaderna för denna med cirka 125 miljoner kronor per år.

Tre andra finansieringsmodeller behandlas också, s.k. hushållsavgift, avgift kopplad till fastighetsinnehav och anslagsfinansiering. Vid en sammantagen bedömning anser vi inte att dessa modeller är att föredra framför den modell som vi föreslår. Att anslagsfinansiera radio och tv i allmänhetens tjänst på samma sätt som exempelvis statliga myndigheter har inte varit och är fortfarande inte, enligt vår bedömning, ett reellt finansieringsalternativ givet de utgångspunkter vi har haft enligt direktiven.

Vi är medvetna om att vårt förslag delvis är ett avsteg från de principer som gäller för hur statens inkomster ska hanteras. Regeringsformen öppnar dock upp för denna möjlighet. Vi menar att public service är ett område där det är motiverat att göra ett sådant avsteg med hänsyn till public service särställning.

Vår bedömning är att risken för spridningseffekter till andra statliga inkomster är mycket liten. Vi betonar också att förslaget

leder till en förbättring i förhållande till principerna för hur statens inkomster ska hanteras i och med att inkomsterna kommer att redovisas på statsbudgetens inkomstsida.

Medelstilledningen till programföretagen

Vår uppfattning är att det framför allt är i samband med beslut om medelstilledning (kap. 7) som risken för minskad självständighet och integritet från programföretagens sida och otillbörlig politisk styrning från statsmakternas sida uppstår. Vi föreslår därför att riksdagen beslutar om medelstilledning för hela tillståndsperioden vid ett tillfälle och att de årliga besluten i samband med budgetpropositionen tas bort. Programföretagens årliga budgetunderlag kan därmed tas bort och ersättas med fördjupade underlag inför ny tillståndsperiod och anslagsvillkoren kan göras fleråriga.

Medelstilledningen till programföretagen bör även i fortsättningen räknas upp med 2 procent om året som ersättning för kostnadsökningar. Uppräkningen ger företagen stabila ekonomiska förutsättningar och den möjliggör en utveckling av verksamheten samtidigt som den skapar ett tryck på programföretagen att effektivisera sin verksamhet både genom företagsspecifika åtgärder och genom samarbete mellan programföretagen.

En eventuell höjning av ett eller flera programföretags ekonomiska ram som går utöver den årliga uppräknings på 2 procent bör göras inför en ny tillståndsperiod. Inför varje ny tillståndsperiod bör Regeringskansliet göra en bedömning av hur stor den ekonomiska ramen för respektive bolag bör vara utifrån de uppdrag bolagen ska få. Inför denna bedömning bör programföretagen lämna in ett mer omfattande underlag innehållande en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning av verksamheten för den period underlaget avser.

Fördelarna med denna modell är att den ger en mer trygg, förutsägbar och stabil medelstilledning till programföretagen än dagens modell. Den ökar företagens självständighet och integritet och hindrar otillbörlig politisk styrning. Förslaget är även positivt för övriga aktörer på marknaden eftersom de med större säkerhet än idag kommer att veta vilka finansiella förutsättningar programföretagen kommer att ha under den kommande tillståndsperioden.

När det gäller samarbetet mellan programföretagen drar vi slutsatsen att det sannolikt finns områden där ett ökat samarbete skulle

kunna leda till ytterligare besparingar. Under den förutsättning som vi tolkar in i direktiven, nämligen att utgångspunkten även under kommande tillståndsperiod är att public service utövas av tre separata programföretag, menar vi dock att det inte framstår som lämpligt att staten förändrar företagets roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan företagen.

Mångfald i programproduktionen

En sund produktionsbransch är väsentlig för mångfalden i programproduktionen och därmed för programföretagens uppfyllande av sina uppdrag (kap. 8). Utläggningar på externa produktionsbolag konkurrensutsätter den egna verksamheten och kan därför bidra till en ökad kreativitet och nya idéer även internt.

Programföretagen bör själva, utifrån sitt uppdrag, avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion. Enligt vår uppfattning främjar det inte konkurrensen mellan extern och intern produktion om en utomstående part i förväg beslutar hur stor andel som ska läggas ut på externa producenter. Det bör i stället vara de bästa programidéerna eller det bästa genomförandet som avgör vem som ska producera ett program. Därför bör inte heller SR och UR i sina budgetunderlag avkrävas att ange hur mycket medel de planerar att lägga på extern produktion.

Trots att programföretagen utvecklat sin roll som beställare gentemot de externa produktionsbolagen finns det förbättringspotential. En sådan är att åstadkomma en större åtskillnad mellan programföretagens beställarorganisationer och de producerande enheterna inom företagen.

SVT har under våren och sommaren arbetat med att ta fram normalvillkor som är avsedda att användas i relation till de externa producenterna som bl.a. innehåller villkor om fördelningen av rättigheter.

Vi anser att frågan om rättighetsfördelning i första hand bör lösas i förhandling mellan parterna och ser positivt på det arbete som nu sker i dialog med externa producenter. Regeringen bör göra en utvärdering av effekten av dessa villkor vid den översyn efter halva tillståndsperioden som föreslås. På radiosidan är frågan om fördelning av rättigheter inte lika aktuell.

Slutligen anser vi att det är viktigt att externa producenter och andra företag inte missgynnas genom att deras varor och tjänster

blir dyrare än om programföretagen producerar dem själva. Idag försämras konkurrensneutraliteten mellan tjänster utförda i egen regi och tjänster som upphandlas på marknaden i och med att momsens stannar som en kostnad hos programföretagen. För att förbättra konkurrensneutraliteten bör programföretagen kunna rekvirera ingående moms från ett särskilt momskompensationskonto utan kredit i Riksgäldskontoret. Storleken på momskompensationskontot beräknas utifrån den andel momskostnader bolagen har idag samt det utrymme bolagen behöver för att valet mellan egen produktion och inköp av externa varor och tjänster i framtiden ska bli konkurrensneutralt.

Regleringen av programföretagens verksamhet

När det gäller regleringen av programbolagens verksamhet gör vi bedömningen att dagens regleringsform inte kan anses ändamålsenlig (kap. 9). Regleringen i sändningstillstånden omfattar formellt inte all verksamhet. Programföretagen kan inte tillgodoräkna sig verksamhet på internet för uppfyllandet av villkoren i sändningstillstånden. En uppföljning, som motsvarar den som görs av sändningsverksamheten i marknätet, kan inte heller göras av denna verksamhet.

Yttrandefrihetsgrundlagen medger dock inte en samlad reglering av hela verksamheten, vare sig det sker i sändningstillstånden eller anslagsvillkoren. Eftersom Yttrandefrihetskommitténs förslag, enligt vår bedömning, inte innebär någon avgörande skillnad i förhållande till vad som gäller idag vad avser det utrymme som finns för reglering av verksamheten, föreslår vi att ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen bör utredas i syfte att möjliggöra en samlad reglering i lag av hela verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst.

Vi föreslår när det gäller förhandsprövningen att vad som avses med försöksverksamhet tydliggörs i anslagsvillkoren. En anmälan till förhandsprövning ska inte göras, föreslår vi, beträffande verksamhet som pågår i högst 12 månader om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik eller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om ny teknik eller en innovativ tjänst.

Vad avser sidoverksamheten, slutligen, bör den beskrivas övergripande i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR som exploater-

ingen av vissa rättigheter knutna till programinnehåll och utsändning, uthyrning av studior, produktionsteknik, personal, kostymer och rekvisita samt försäljning av produkter för marknadsföring av enskilda radio- och tv-program eller sändningsverksamheten. För SVT läggs därutöver till försäljning av abonnemang för mottagande av kanalen SVT World utanför Finland.

När det gäller Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt föreslår vi inte några förändringar. Vi föreslår dock att mandatperioden för styrelseledamöterna i styrelsen ska vara sex år istället för åtta år. Möjligheterna till omval av styrelseledamot bör också begränsas och komma ifråga bara när det finns särskilda skäl. Slutligen föreslår vi att Förvaltningsstiftelsens ekonomiska förutsättningar förstärks genom en ökning av stiftelsekapitalet med 10 miljoner kronor.

Programföretagens redovisning och oberoende från kommersiella aktörer

En bra redovisning (kap. 10) är en förutsättning för att allmänheten, olika intresseorganisationer, andra programbolag, externa producenter, m.fl. ska kunna granska programföretagens verksamhet och delta i en öppen, välinformerad och konstruktiv debatt om programföretagens verksamhet och var gränserna för denna bör gå. Det är också en förutsättning för att statsmakterna ska kunna avgöra om företagen har fullgjort sina uppdrag i allmänhetens tjänst och vilka ekonomiska ramar programföretagen behöver för att fullgöra sina uppdrag.

För att öka granskningsbarheten i public service-redovisningarna föreslår vi att programföretagen får i uppdrag att i samverkan åstadkomma en så långt möjlig gemensam redovisningsform och att definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor. I arbetet bör ingå att finna en gemensam modell för redovisning av olika programkategorier som speglar hela området. En gemensam programkategorisering bör om det är möjligt användas. Redovisningarna bör systematiskt innehålla jämförelser över tid och eventuella skillnader kommenteras och analyseras. I redovisningarna bör också tydligt komma till uttryck hur villkoren tolkats av programföretagen och vad de ansett behöver göras för att uppfylla dessa. En uppföljning av resultatet av

arbetet bör ske vid den översyn efter halva tillståndsperioden som föreslås.

Därutöver bör redovisningen specificeras på några särskilda områden. Vi menar att det för bedömningen av om programföretagen har fullgjort uppdragen i den del som kommer till uttryck i anslagsvillkoren behövs mer specifika uppgifter om de intäkter företagen har vid sidan av avgiftsmedel. För förtroendet för verksamheten är det också angeläget att det finns en öppenhet när det gäller annan finansiering. När det gäller SVT bör en ökad öppenhet i redovisningen eftersträvas särskilt vad avser intäkter för visningsrätter, samproduktioner och royalty. Intäkterna uppgår i denna del till förhållandevis höga belopp och har samband med de samarbeten som finns med externa produktionsbolag. Vi menar att redovisningskraven i anslagsvillkoren bör förtydligas i denna del.

När det gäller sponsring föreslår vi att särskilda redovisningskrav införs i anslagsvillkoren för SVT. Genom redovisningen bör en tydlig bild ges av i vilken omfattning sponsrade program förekommit. Av redovisningen bör lämpligen framgå vilka evenemang som sponsrats, hur många sändningar de sponsrade evenemangen totalt omfattat och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt mottagits.

De nya reglerna för indirekt sponsring har gällt förhållandevis kort tid. Förutsättningarna att göra den bedömning som enligt tidigare gällande villkor krävdes har, enligt vår bedömning, inte i något avgörande hänseende förändrats. Det finns inte något som talar för att reglerna nu ska ändras.

Med hänsyn till att det ingår i vårt uppdrag att verka för att oberoendet från kommersiella aktörer ytterligare kan stärkas och då såväl SVT som UR uttalat att man inte avser att använda sig av det utrymme som idag finns för produktplaceringar, menar vi att det också i regleringen bör markeras att produktplacering i lagens mening inte ska förekomma hos programföretagen. Vi föreslår därför att ett förbud mot produktplaceringar, motsvarande dagens förbud mot att sända reklam, förs in i sändningstillstånden för SVT och UR.

Särskilda redovisningskrav beträffande andra kommersiella samarbeten bör också införas i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR.

Digitalradio

Radiodistribution via marknät har sådana fördelar framför andra distributionsformer att det för lång tid framöver kommer att vara en central distributionsplattform för radio (kap. 11). Radio via internet utgör ett viktigt komplement.

Vår bedömning är att de fördelar som en digitalisering av marknätet ger i form av ökade möjligheter till nationella sändningar, fler kanaler och nya tjänster och därtill de långsiktigt lägre distributionskostnaderna motiverar en övergång till från FM till digitalradio trots att det initialt innebär kostnader för parallellsändningar för programbolagen och införskaffande av nya digitalradiomottagare för lyssnarna.

Utvecklingen av digitalradio bör fortsatt vara marknadsdriven men marknaden behöver tydliga förutsättningar från riksdag och regering. SR har en viktig roll i digitaliseringen men en samverkan mellan SR och de kommersiella programbolagen är mycket viktig, bl.a. när det gäller val av teknik och i vilka områden utbyggnaden ska ske initialt. Vi föreslår att medelstillelningen till SR och UR höjs nästa tillståndperiod för att bolagen ska kunna påbörja utbyggnaden. SR bör tilldelas en hel frekvenskanal med möjlighet till regional nedbrytning. Höjningen av medelstillelningen ska knytas till ett krav på 95-procentig täckning vid slutet av nästa tillståndperiod. Kravet på utbyggnad är även en viktig signal för de kommersiella programbolagen, eftersom det ger dem ökade incitament att investera i digitalradiosändningar.

Om en övergång till digitalradio ska ske måste riksdagen vid något tillfälle fatta beslut om en nedsläckning av SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar. Det är idag för tidigt att besluta om en släckning eftersom näten inte finns utbyggda. En översyn bör därför göras av hur marknaden utvecklats i såväl Sverige som övriga Europa vid samma tidpunkt som den föreslagna halvtidsöversynen. En samlad bedömning kan då visa om det går att besluta om ett släckningsdatum. Om inte bör en ny översyn av marknadsutvecklingen göras inom en treårsperiod.

Vi föreslår slutligen att regeringen bör fatta ett övergripande beslut kring den nationella spektrumanvändningen.

Konsekvenser av förslagen

I kapitel 13 görs en redovisning av de konsekvenser av förslagen som anges i kommittéförordningen (1998:1474). Förslaget att samtliga programföretag bör erbjuda ett visst utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk kan innebära en marginell kostnadsökning för framför allt SVT, som idag inte har någon verksamhet på jiddisch och andra minoritetsspråk. SVT:s kostnader för tillgänglighetstjänsterna kommer också att öka något. De ökade kraven på programföretagens public service-redovisningar bedömer vi kommer att öka kostnaderna för företagen marginellt.

Förslaget om en ny finansierings- och uppbördsmodell leder till att RIKAB kan avvecklas vilket minskar programföretagens kostnader med cirka 160 miljoner kronor per år. Programföretagens ekonomiska ramar kan därmed minska med motsvarande belopp.

När det gäller små och stora företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga på mediemarknaden är vår bedömning att en rad av de förslag som vi lämnar är positiva.

Förslaget till ny finansierings- och uppbördsmodell leder till att företag och andra juridiska personer inte kommer att behöva betala radio- och tv-avgift. År 2011 betalade cirka 36 700 företag drygt 76 miljoner kronor i avgift.

En längre tillståndperiod och en mer långsiktig finansiering av programföretagens verksamhet ger mer stabila förutsättningar även för andra företag. Med våra förslag till skrivningar i anslagsvillkoren blir det tydligt att programföretagens verksamhet även fortsatt ska vara inriktad på det programutbud som regleras i sändningstillstånden. Övrigt utbud ska ha en nära koppling samt komplettera och utveckla detsamma.

Vi menar att sändningstillstånden bör ses över och tydliggöras. SVT och SR bör fortsätta att fördjupa, utveckla och vidga kulturutbudet på det sätt som hittills skett. Vi föreslår preciserade krav när det gäller utbudet på fyra av de nationella minoritetsspråken och teckenspråk samt att alla bolag måste ha viss verksamhet på jiddisch och andra minoritetsspråk. Vi föreslår att kraven på tillgänglighetstjänster skärps. Vi föreslår när det gäller förhandsprövningen att vad som avses med försöksverksamhet tydliggörs i anslagsvillkoren. Vi föreslår att sidoverksamheter beskrivs övergripande i anslagsvillkoren och att ett förbud mot produktplaceringar förs in i sändningstillstånden för SVT och UR. Vidare föreslår vi åtgärder för att förbättra programföretagens public service-redovisningar

generellt samt specifika krav vad beträffar övriga intäkter, inklusive sponsring, och andra kommersiella samarbeten. Den momskompensationsmodell vi föreslår kommer att förbättra konkurrensneutraliteten mellan tjänster som programföretagen utför i egen regi och tjänster som upphandlas på marknaden.

En digitalisering av den marksända radion innebär, avslutningsvis, en möjlighet för kommersiella programbolag att sända nationellt. Digitaliseringen påverkar således de kommersiella programbolagens konkurrensvillkor positivt. En övergång till digitalradio ger möjlighet för befintliga aktörer att sända fler kanaler och nya tjänster och för helt nya aktörer att etablera sig, under förutsättning att de tilldelas tillstånd. I FM-bandet finns begränsat utrymme.

För staten kommer förslaget om en ny finansierings- och uppbördsmodell att leda till ökade kostnader för framför allt Skatteverket och minskade kostnader för Kronofogdemyndigheten och Sveriges Domstolar. Förslaget till momskompensationsmodell kommer att leda till ökade intäkter för staten.

För allmänheten kommer förslaget om ny finansieringsmodell leda till att fördelningen av kostnaden för public service mellan olika grupper i samhället blir annorlunda mot idag. Genom kopplingen till individ i stället för till hushåll kommer enpersonshushåll och ensamstående med barn som regel få en lägre avgift än hushåll med flera vuxna. Enligt SCB fanns det 2010 cirka 2,6 miljoner sådana hushåll. En övervägande andel av de cirka 2 miljoner hushåll som hade två eller flera personer över 18 år, kommer sannolikt att få en högre avgift än idag. Storleken på avgiften beror på den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

Våra förslag leder också till ökade kostnader för public serviceverksamheten, vilka kan föranleda en höjning av radio- och tv-avgiften. Allmänheten kommer att få ta över den kostnad som idag bärs av företag och andra juridiska personer. År 2011 uppgick det beloppet till drygt 91 miljoner kronor. Därutöver kommer allmänheten att få bära kostnaden för momskompensationsmodellen (kapitel 8), kapitaltillskottet till Förvaltningsstiftelsen (kapitel 9), samt en särskild höjning av SR:s, och i viss mån UR:s, ekonomiska ramar för utbyggnaden av ett digitalt nät och för programproduktion (kapitel 11).

Det faktum att det sannolikt kommer att finnas ett överskott på rundradiokontot vid ingången av 2014 och att underskottet på distributionskontot kommer att vara återbetalt vid utgången av 2013 leder dock till att behovet av att höja avgiften minskar.

Utöver dessa kostnader kommer allmänheten att vid en övergång till digitalradio behöva investera i nya radiomottagare.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst

Härigenom föreskrivs följande.

Finansiering

1 § Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en radio- och tv-avgift enligt denna lag under förutsättning att

1. sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen (2010:696) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, och

2. tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Avgiftsskyldighet

2 § Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång ska betala radio- och tv-avgift.

När avgiftsskyldigheten upphör

3 § Radio- och tv-avgift ska betalas till och med det år den avgiftsskyldige avlider. Under dödsåret tillämpas det som skulle ha gällt för den döde enligt denna lag för dödsboet.

Avgiftens storlek

4 § Avgiftsunderlaget för radio- och tv-avgiften utgörs av den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst enligt 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229), dock högst en beskattningsbar förvärvsinkomst som motsvarar x gånger det för beskattningsåret gällande prisbasbeloppet. Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

5 § Radio- och tv-avgift ska betalas med 1 procent av avgiftsunderlaget enligt 4 §.

Förfarandet vid uttag av radio- och tv-avgift

6 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av radio- och tv-avgift finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förvaltning av avgiftsmedlen

7 § De avgiftsmedel som Skatteverket tar emot ska föras över till ett räntebärande konto vid Riksgäldskontoret (rundradiokontot).

Preliminära avgifter ska föras över till kontot med ett belopp som motsvarar storleken av de avgifter som bestämts i Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1244) året före beskattningsåret med en uppräkningsfaktor som svarar mot den procentuella förändringen av prisbasbeloppet mellan andra året före beskattningsåret och beskattningsåret. De preliminära avgifterna ska föras över till kontot med en tolfedel per månad. Om det belopp som ska föras över inte är uträknat vid överförings-tillfällena i januari och februari, ska samma belopp som fördes över i december föregående år föras över. Om något av de belopp som fördes över i januari och februari inte motsvarar en tolfedel av beloppet som ska föras över ska beloppet för mars månad jämkas.

En avräkning av de preliminära avgifterna ska göras mot de avgifter som Skatteverket faktiskt har fått in enligt beslut om slutlig skatt året efter det år då de preliminära avgifterna fördes över. En slutlig reglering av de preliminära avgifterna mot de slutliga avgifterna ska göras senast i mars andra året efter det år då de preliminära avgifterna fördes över.

Kammarkollegiet ska svara för förvaltningen av avgiftsmedlen.

Utbetalning av avgiftsmedel till verksamheten

8 § Kammarkollegiet ska svara för att utbetalningarna av avgiftsmedlen till sådan verksamhet som avses i 1 § stämmer överens med riksdagens tilldelning av avgiftsmedel och med de utbetalnings- och kompensationsregler som riksdag och regering beslutar om.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 då lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst upphör att gälla.

2. För beskattningsåren 2014 och 2015 ska vid tillämpningen av 7 §, som preliminära avgifter föras över ett belopp som motsvarar 1 procent av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) fastställts och begränsats enligt bestämmelserna i 4 §. Beräkningen ska bara göras för de som enligt 2 § anses som avgiftsskyldiga.

3. Den gamla lagen gäller fortfarande i fråga om skyldighet att betala radio- och tv-avgift för tiden före den 1 januari 2014. Efter det att Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag avvecklats ska vad som anges i lagen om Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag i stället avse Kammarkollegiet.

4. Ärenden enligt den gamla lagen som inte ännu är avgjorda när Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag avvecklas ska överlämnas till Kammarkollegiet.

2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 3 §, 29 kap. 1 §, 55 kap. 8 § samt 56 kap. 3 och 6 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

3 §

De allmänna skattetabellerna ska grundas på att

1. inkomsten är oförändrad under kalenderåret,
2. mottagaren bara kommer att beskattas för den inkomst som anges i tabellen,

3. mottagaren inte ska betala någon annan skatt eller avgift än

a) kommunal inkomstskatt,

b) statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster,

c) begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),

d) avgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, *och*

e) avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,

d) avgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,

e) avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, *och*

f) radio- och tv-avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

4. mottagaren inte kommer att medges något annat avdrag än grundavdrag vid beskattningen, och

5. mottagaren kommer att medges skattereduktion för allmän pensionsavgift och arbetsinkomst enligt 67 kap. 4–9 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Tabellerna ska också ange skatteavdraget för

1. den som inte är skyldig att betala allmän pensionsavgift enligt 67 kap. 4 § inkomstskattelagen, och

2. den som inte har rätt till skattereduktion för arbetsinkomst enligt 67 kap. 5–9 §§ inkomstskattelagen.

29 kap.**1 §¹**

Inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för

1. bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift enligt

a) inkomstskattelagen (1999:1229),

b) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,

c) 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvs-
inkomster,

d) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i de
fall som avses i 2 § första stycket 1–4 och 6–10 den lagen,

e) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,

f) lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,

g) 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, *och* g) 2 § lagen (1994:1920) om
allmän löneavgift,

h) lagen (2007:1398) om kom- h) lagen (2007:1398) om kom-
munal fastighetsavgift, *och* munal fastighetsavgift, *och*

i) *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst,*

2. bestämmande av underlag för att ta ut egenavgifter enligt
3 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

3. bestämmande av skattereduktion, samt

4. beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap.
socialförsäkringsbalken.

55 kap.**8 §**

Tillämplig skattetabell ska bestämmas med ledning av

1. den skattesats som för beskattningsåret gäller för den fysiska
personen i hemortskommunen,

2. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den fysiska personen enligt begravningslagen (1990:1144), om den inte ingår i avgiftssatsen enligt 3, *och* 2. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den fysiska personen enligt begravningslagen (1990:1144), om den inte ingår i avgiftssatsen enligt 3,

3. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den 3. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den

¹ Senaste lydelse 2011:1289.

fysiska personen enligt de uppgifter som har lämnats av ett trosamfund enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trosamfund.

fysiska personen enligt de uppgifter som har lämnats av ett trosamfund enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trosamfund, *och*

4. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den fysiska personen enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

56 kap.

3 §²

I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket fastställa underlaget för att ta ut skatt eller avgift enligt

1. inkomstskattelagen (1999:1229),
2. lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
3. lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1–4 och 6–10 den lagen,
4. lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,
5. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, *och*
6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.
5. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,
6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, *och*
7. *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.*

Lydelse enligt SFS 2012:136

Föreslagen lydelse

6 §

I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket även bestämma storleken på följande skatter och avgifter:

1. skatt och avgift på de underlag som avses i 3 §,
2. skatt enligt 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,
3. begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),
4. avgift enligt 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,

² Senaste lydelse 2011:1289.

5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trosamfund, *och*

6. egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980).

5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trosamfund,

6. egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), *och*

7. radio- och tv-avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 29 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 29 kap. 4 § ska utgå.

29 kap.

Radio- och TV-avgift

4 §³

Sekretess gäller i ärende som avser radio- och TV-avgift för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i ärenden som avser radio- och tv-avgift för tiden före den 1 januari 2014.

³ Senaste lydelse 2009:1270.

4 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 §, 5 kap. 12 §, 9 kap. 2 § och 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*. Myndigheten för radio och tv ger tillstånd i övriga fall.

Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst*. Myndigheten för radio och tv ger tillstånd i övriga fall.

5 kap.

12 §

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det ska göras i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med radio- och tv-avgift enligt *lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*, och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det ska göras i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med radio- och tv-avgift enligt *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst*, och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

9 kap.

2 §

Sändningsplikten enligt 1 § omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*.

Sändningsplikten enligt 1 § omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst*.

11 kap.

1 §

Tillstånd att sända ljudradio-program meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Tillstånd att sända ljudradio-program meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt *lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst*. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Myndigheten för radio och tv får ge tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av ett sådant tillstånd.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen ge tillstånd att sända ljudradio i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller kommersiell radio.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § och 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §⁴

Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligena kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

8 kap.

7 §⁵

Kommunen ska bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § ska dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet ska, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfteedel av

1. 1,3546 gånger prisbasbeloppet för ensamstående, eller

⁴ Senaste lydelse 2009:1233.

⁵ Senaste lydelse 2009:1233.

2. 1,1446 gånger prisbasbeloppet för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, <i>radio- och TV-avgift</i> , hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.	Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Inledning

1.1 Kommittédirektiven

Den nuvarande tillståndsperioden för programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) löper under perioden 1 januari 2010–31 december 2013. Vårt uppdrag har varit att analysera förutsättningarna för radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag till de förändringar som behövs inför nästa tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2014.

Uppdraget har bl.a. omfattat frågor om utformningen av programföretagens uppdrag, samarbete och konkurrens, finansieringsformer och ekonomiska ramar, styrning, reglering och uppföljning, samt distribution och digitalisering. Direktiven återfinns i bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetet

Villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst har utretts ett flertal gånger med viss regelbundenhet. Senast var 2008 då utredaren Rose-Marie Frebran lämnade betänkandet *Kontinuitet och förändring* (SOU 2008:64). En utgångspunkt i vårt utredningsarbete har varit att så långt som möjligt använda befintligt, tillgängligt material i faktainsamlingen, vilket också är vad som förutsatts i direktiven.

Hela kommittén har träffat SR:s, SVT:s och UR:s verkställande ledningar vid två tillfällen och däremellan har hela eller delar av sekretariatet, ibland tillsammans med kommitténs ordförande, haft ett stort antal möten med olika representanter för de tre bolagen.

Vi har samrått med ett stort antal myndigheter, aktörer på medieområdet och intresseorganisationer och vi har genomfört en hearing med representanter från funktionshindersrörelsen.

Vi har genomfört fyra studieresor till andra länder. Hela kommittén var i Finland för att träffa det finländska Kulturministeriet och YLE. Därutöver har delar av sekretariatet besökt Storbritannien för möten med BBC, Channel 4, ITV, Ofcom och Ministeriet för kultur, media och idrott, Danmark för möten med Nordvision, Danmarks Radio och Kulturministeriet samt Norge för möten med bl.a. Kulturdepartementet, NRK, P4 och Medietilsynet.

I december 2011 besökte kommitténs ordförande Radiotjänst i Kiruna AB. I samband med det träffade delar av sekretariatet de samiskspråkiga redaktionerna på SR och SVT. Under våren besökte delar av sekretariatet SR:s vetenskapsredaktion i Uppsala och Radio Uppland. Därutöver har sekretariatet deltagit på ett flertal seminarier, studiebesök och konferenser, däribland EBU:s digitalradiokonferens i Bryssel hösten 2011.

I enlighet med direktiven har en referensgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier knutits till kommittén. Kommittén och referensgruppen har sammanträtt vid tre tillfällen. Referensgruppen har informerats om kommitténs arbete och beretts tillfälle att lämna synpunkter.

En källförteckning återfinns i slutet av betänkandet. Vid sidan av de källor som anges i förteckningen bygger betänkandet på en rad uppgifter som har inhämtats i särskild ordning. Dessa återfinns i kommitténs diarium.

I den svenska mediedebatten har begreppet public service kommit att bli liktydigt med radio och tv i allmänhetens tjänst. Begreppet finns också sedan 2006 upptaget i Svenska Akademiens ordlista. I betänkandet används därför public service i betydelsen radio och tv i allmänhetens tjänst.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i 14 kapitel. I kapitel 2 redogör vi kortfattat för den europeiska mediepolitiska kontexten och några av de grundläggande värderingar vi har när det gäller public service i Sverige. Syftet är att tidigt ge en övergripande ram och förståelse för de överväganden, bedömningar och förslag som presenteras senare.

I kapitel 3 gör vi en analys av hur förutsättningarna för olika aktörer inom tv och radio har förändrats, vilket innehåll dessa aktörer erbjuder och hur utbudet konsumeras. I kapitlet redogör vi

också för vilka effekter internets ökade betydelse har för konkurrensituationen och för de olika aktörernas intäktsmöjligheter.

I kapitel 4 lämnar vi förslag på hur programföretagens uppdrag bör utformas på ett mer övergripande plan och hur uppdraget för granskningsnämnden för radio och tv att granska om programföretagen uppfyller uppdraget i allmänhetens tjänst bör förtydligas. Därefter går vi in på de innehållsmässiga aspekter av programföretagens uppdrag som nämns särskilt i direktiven: det utvidgade kulturuppdraget, det nordiska samarbetet, SVT:s roll i svensk filmproduktion, utbildning och folkbildning, programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter samt det s.k. speglingskravet. Även frågan om programföretagens arkiv liksom frågan om tillståndsperiodens längd behandlas i detta kapitel.

I kapitel 5 överväger vi hur det breda och varierade utbudet på bästa sätt når publiken. Vi kartlägger programföretagens insatser för att förbättra utbudets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och tar ställning till hur tillgängligheten fortsatt kan förbättras.

I kapitel 6 analyserar vi olika finansierings- och uppbördsmodeller och föreslår en modell som – med bevarad hög legitimitet hos medborgarna och största möjliga oberoende och frihet från politisk styrning för programföretagen – ger en trygg, förutsägbar och stabil finansiering.

I kapitel 7 föreslår vi hur besluten om medelstildelningen till programföretagen bör tas. Vi tar också ställning till hur de ekonomiska ramarna för programföretagens verksamhet bör se ut under kommande tillståndsperiod samt överväger om det finns skäl att förändra bolagens roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan de tre bolagen.

I kapitel 8 kartlägger vi programföretagens användande av olika produktionsformer som ett led i deras arbete att uppnå en mångfald i programproduktionen. Vi gör bedömningar kring programföretagens beställarroll gentemot externa producenter, kring omfattningen av den externa produktionen och om det är lämpligt att utläggningarna på externa producenter regleras ytterligare. Vi lämnar även förslag på hur konkurrensneutraliteten kan öka mellan intern och extern produktion.

I kapitel 9 bedömer vi om nuvarande regleringsform är ändamålsenlig. Vi bedömer också frågor kring Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB:s (Förvaltningsstiftelsen) roll och arbetssätt,

t.ex. när det gäller ägarstyrning, och tillsättning av ledamöter i stiftelsens styrelse. Vi kartlägger vidare sidoverksamheten och lämnar förslag på hur den kan regleras tydligare.

I kapitel 10 föreslår vi hur öppenheten kan ökas när det gäller redovisning av programföretagens ekonomi och resultat. Vi lämnar också förslag på hur öppenheten kan öka när det gäller redovisning av intäkter vid sidan av allmänna medel och samarbeten med andra aktörer. Vidare föreslår vi hur oberoendet från kommersiella aktörer kan stärkas ytterligare och utvärderar de nya regler för indirekt sponsring som infördes 2010.

I kapitel 11 tar vi ställning till en övergång från FM till digitalradio. Vi lämnar förslag på hur en sådan övergång kan genomföras och hur SR:s och UR:s kostnader kan finansieras. Vidare uttalar vi oss om SR:s roll i digitaliseringsprocessen.

I kapitel 12 behandlas frågor kring införandet av den nya lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

I kapitel 13 görs en redovisning av de konsekvenser av förslagen som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

I kapitel 14 återfinns en författningskommentar.

2 Public service och framtiden

Det monopol för radiosändningar och senare tv-sändningar, som inleddes i och med etablerandet av AB Radiotjänst 1925, varade i mer än ett halvt sekel. De tekniska lösningar som fanns vid starten innebar ett begränsat utrymme för olika kanaler att sända i marknät. Detta bidrog till att det behövdes tillstånd att sända radio, och sedermera tv, och för att säkerställa att det fanns medier till nytta för allmänheten gavs tillstånden till Radiotjänst. Det första avtalet mellan staten och Radiotjänst innehöll bl.a. krav på att programmen skulle vara av växlande art, skänka god förströelse, hållas på en hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå samt vara präglade av vederhäftighet, saklighet och opartiskhet. Vidare skulle verksamheten bedrivas så att folkupplysningen och folkbildningsarbetet främjades (SOU 2005:1 s. 51).

Under 1980-talet började de europeiska mediasystemen att förändras, bl.a. på grund av nya, mer marknadsliberala idéströmningar och den tekniska utvecklingen med satellit- och kabel-tv (Gripsrud 2010, Papathanassopoulos och Negrine 2011). I slutet av 1980-talet utmanades även det svenska radio- och tv-monopolet av satellit-sändningar från utlandet som riktade sig till den svenska publiken. Satellitsända kanaler distribuerades via kabel-tv-nät och antalet tillgängliga kanaler ökade för många hushåll. Genombrottet för de satellitsända tv-kanalerna innebar att tv-landskapet förändrades.

År 1991 fick TV4 AB (TV4) sändningstillstånd för rikstäckande marksändningar. Sändningstillståndet innebar vissa public service-liknande förpliktelser såsom att sändningsrätten skulle utövas opartiskt och sakligt samt att rätten att sända reklam inte var oinskränkt. TV4 växte snabbt och blev 1994 Sveriges största tv-kanal. Antalet kanaler ökade snabbt under 1990-talet.

På 1990-talet fick också SR konkurrens av en rad privata lokalradiostationer. Kommersiell radio infördes 1993, men efter några år hade flera etableringsförsök misslyckats. De lokala stationerna

inlemmades ofta i olika former av nätverk och för en stor del av tillståndshavarna gällde att de egna sändningarna var obetydliga och att de kom att få en osjälvständig ställning såväl redaktionellt som ägarmässigt. Korsägande och ägarkoncentration kom att karaktärisera flera av nätverken (SOU 1996:176 s. 47) och branschen konsoliderades med få nätverk (SOU 1999:14 s. 142). Idag har stora delar av befolkningen endast tillgång till två kommersiella radiostationer via marksändningar. De två helt dominerande aktörerna är MTG Radio och SBS Radio. Via internet har allmänheten dessutom tillgång till ett mycket stort internationellt utbud.

Idag befinner vi oss i vad som ibland brukar benämnas en multimedial tid (Murdock 2000, Jakubowicz 2010 samt Nord och Grusell 2012). Genom ett ökat utbud av tjänster över internet, nya möjligheter att producera och tillgängliggöra media samt ändrade konsumtionsmönster förändras rollfördelningen mellan olika aktörer på mediemarknaden ännu en gång.

Under den multimediala tiden har framför allt tre olika typer av förändringar inträffat. För det första har radio och framför allt tv övergått till digital teknik både när det gäller produktion och distribution. Nya kanaler har kunnat etableras både i marknätet och via andra distributionsplattformar. För det andra har helt nya medieplattformar utvecklats där traditionell tv- och radioverksamhet konvergerar med andra typer av media. Många medieföretag använder sig idag av både text, ljud och bild, om än i olika omfattning. För det tredje har helt nya tjänster utvecklats.

Den här utvecklingen gör också att allmänheten till viss del använder medierna på ett annat sätt än tidigare. Mediekonsumtion över internet, eller andra former av tjänster via infrastrukturer som möjliggör dubbelriktad kommunikation, ger möjlighet till interaktion. Detta gör inte marknät. Man behöver inte längre nöja sig med att passivt ta emot det man tittar och lyssnar på utan man kan direkt bli en del av utbudet genom att skicka frågor, synpunkter, inlägg eller tips. Idag kan man också i ökad utsträckning bestämma när, var och hur man vill titta eller lyssna på ett visst utbud.

Vårt uppdrag har varit att analysera förutsättningarna för radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag till de förändringar som behöver göras inför den tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2014. Nedan redogör vi kortfattat för det europeiska mediepolitiska sammanhanget och några av de grundläggande värderingar vi har när det gäller public service i Sverige. Syftet är att tidigt ge en över-

gripande ram och förståelse för de överväganden, bedömningar och förslag som presenteras senare i betänkandet.

2.1 Public service i Europa

I den europeiska debatten om den roll public service bör ha i det nya medielandskapet kan man identifiera två ytterligheter: de som anser att public service primärt ska göra det som kommersiella aktörer inte gör (market failure) och de som anser att public service har ett demokratiskt, socialt och kulturellt värde i sig. I debatten märks också de som understryker att kärnan i public service fortfarande är tv- och radiosändningar och de som menar att public service bör få utnyttja alla de möjligheter som den nya tekniken ger och därmed verka fritt på mediemarknaden, oavsett distributionsplattform och media.¹

I ett protokoll till Amsterdamfördraget från 1997 gav Europas stats- och regeringschefer sitt stöd för public service. Europeiska rådet konstaterade att ”systemet med radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna” (EGT C 340, 10.11.1997, s. 109). Ingen annan institution har en sådan särställning i fördraget.

År 1999 gav Europeiska unionens råd i resolutionen om radio och TV i allmänhetens tjänst ett starkt stöd för public service med ett brett uppdrag och stora möjligheter att dra nytta av den tekniska utvecklingen: ”en nödvändig förutsättning för att den särskilda skyldigheten att tillhandahålla radio och TV i allmänhetens tjänst ska kunna fullgöras är att allmänheten, utan diskriminering och på grundval av lika möjligheter, har tillgång till ett brett utbud av kanaler och tjänster”. Vidare måste radio och tv i allmänhetens tjänst ”ge allmänheten möjlighet att dra nytta av fördelarna med de nya audiovisuella tjänsterna, informationstjänsterna och den nya tekniken” samt svara för ”utveckling och diversifiering av verksamheten i den digitala tidsåldern” (EGT C 30, 5.2.1999, s. 1).

Europeiska kommissionen har också tydligt uttalat att det ligger inom medlemsstaternas kompetensområde att själva definiera public service-uppdraget och kommissionen har hittills tagit relativt stor hänsyn till de speciella omständigheter och villkor som är förknip-

¹ För litteratur om public service i Europa, se Donders 2012, Trappel et al (red.) 2011, Lowe och Steemers (red.) 2011, Iosifidis (red.) 2010 och Iosifidis 2012.

pade med varje medlemsstats system i tillämpningen av statsstödsreglerna. Samtidigt som EU gett detta tydliga stöd för public service har kommissionen understrukt vikten av ett tydligt formulerat uppdrag, transparent redovisning, oberoende kontroll och en väl avvägd finansiering. Detta bekräftades åter i kommissionens meddelande från 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1). Kommissionen har därmed satt press på medlemsstaterna att förbättra sin styrning av public service-företagen och ta ansvar för de krav som ställs i en ny tid. Medlemsstaterna, i sin tur, har, enligt Donders (2012, s.191), tagit statsstödsreglerna i beaktande när man uppdaterat sina styrdokument för public service-företagen.²

2.2 Public service i Sverige

Radio och tv är medier med stor genomslagskraft. Vi menar att det finns ett stort egenvärde i att det i ett demokratiskt samhälle finns en eller flera aktörer inom dessa områden som är fri/fria från statliga, ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Händelser i andra länder visar hur de kommersiella intressena ibland har blivit så starka att både moraliska och juridiska hinder har överskridits i jakten på nyheter och där det politiska etablissemanget ibland påverkar mediebevakningen av vissa frågor. Allmänheten har visserligen ett eget ansvar att värdera det material den tar del av, men i ett allt större och snabbare informationsflöde finns det ett stort värde i att som individ få hjälp av en opartisk och saklig aktör.

Det finns också ett egenvärde i att allmänheten har tillgång till ett programutbud som är fredat från reklam, produktplaceringar och, så långt det är möjligt, direkt och indirekt sponsring.

Public service-utbudet är vidare en garant för mångfalden i utbudet. Framväxten av kommersiell tv och radio och den enorma mängd av audiovisuellt utbud som finns tillgängligt via internet har medfört en mycket stor ökning av utbudets omfattning. Mångfalden har dock inte ökat i motsvarande omfattning utan det är framför allt utbudet av underhållning som har ökat (se vidare kapitel 3).

² För en analys av EU:s statsstödsregler och public service, se Wheeler 2010.

2.2.1 Uppdragen till programföretagen

Vi menar att public service har ett demokratiskt, kulturellt och socialt värde och att programföretagen därmed inte primärt har som uppgift att fylla det tomrum som kommersiella programföretag lämnar. Det skulle därför vara principiellt fel att i allt för stor utsträckning anpassa programföretagens uppdrag efter vad andra aktörer på mediemarknaden gör och hur den rådande konkurrenssituationen för tillfället ser ut. Som en konsekvens av detta förhållningssätt anser vi att programföretagen även i fortsättningen bör ha ett brett uppdrag och därmed en mångfald i det egna utbudet och inte enbart i relation till det samlade tv- och radioutbudet.

Ett annat skäl till behovet av ett brett uppdrag är att programföretagens verksamhet finansieras med en generell avgift. Avgiftsmedlen används uteslutande för programföretagens verksamhet. Avgiften betalas således specifikt för det programutbud programföretagen erbjuder. Programföretagen har därför den grundläggande uppgiften att se till hela publikens behov och intressen.

Om public service hade finansierats genom att en del av statens samlade inkomster avsattes för verksamheten genom ett anslag på statsbudgeten hade logiken kunnat vara en annan. Då hade det t sett sig mer naturligt att avdela en del av statens utgifter enbart till de delar som marknaden inte lyckas tillgodose på samma sätt som skattebetalarna subventionerar besök på t.ex. Kungliga Dramatiska Teatern.

Ytterligare ett skäl till varför utbudet bör fortsätta att vara brett är att program av hög kvalitet och nyskapande form behövs inom alla genrer. Programföretagen har idag som krav i sina sändningstillstånd att ”hög kvalitet och nyskapande form och innehåll ska utmärka programverksamheten”.

Utöver det breda uppdraget anser vi emellertid att programföretagen även i fortsättningen ska ha ett särskilt ansvar för de områden de kommersiella bolagen inte täcker. På dessa områden är det särskilt viktigt att programföretagen lever upp till sina åtaganden.

Med utgångspunkt i programföretagens demokratistärkande uppdrag följer ett särskilt ansvar för att bidra till ett inkluderande samhälle genom att bedriva verksamheten enligt Sveriges folkrättsliga åtaganden, bl.a. vad gäller personer med funktionsnedsättning, barn och språkliga minoriteter. Det ligger i allmänhetens intresse att programföretagen bidrar till ett inkluderande samhälle där alla

har möjlighet att ta del av utbudet. Det samhällsansvaret utgör, menar vi, en av grundvalarna för public service.

Vi anser vidare att grunden i programföretagens verksamhet även i framtiden bör utgöras av själva programverksamheten. Anledningen till det är att programföretagen bildades för att producera och sända radio- och tv-program, inte som ett alternativ till dagspressen. De tjänster och det utbud som erbjuds utöver det marknadsända programutbudet bör därför även fortsättningsvis ha en nära koppling till detta.

För oss är det självklart att programföretagens programutbud ska kunna tillgängliggöras på det sätt som behövs för att nå publiken. Det är också självklart att programföretagen bör ta tillvara de möjligheter den nya tekniken ger när det gäller att öka interaktiviteten med publiken, öka det demokratiska samtalet, stimulera till debatt och faktiskt få medborgarna att ta ställning i stället för att bara, som det står i sändningstillstånden idag, ”ge den information som medborgarna behöver för att ta ställning i samhälls- och kulturfrågor”.

2.2.2 Statsmakternas roll

Att verksamheten i programföretagen präglas av oberoende och stark integritet samt bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället är centralt för programföretagens trovärdighet. Med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen har programföretagen ett starkt skydd för sitt redaktionella oberoende i relation till det allmänna. Vi värnar programföretagens oberoende och tycker att det bör hanteras med omsorg.

Vi menar att statsmakternas roll i relation till programföretagen framför allt är att

- vara tydlig i gränsdragningen mellan staten och programföretagen,
- ge programföretagen tydliga uppdrag,
- ge programföretagen de finansiella resurser som krävs för att genomföra uppdragen,
- utforma styrningen/regleringen så att den täcker den verksamhet programföretagen ska bedriva,
- ge programföretagen och därmed andra aktörer långsiktiga och stabila förutsättningar, samt att

- följa upp att programföretagen fullgjort sina uppdrag i allmänhetens tjänst och att avgiftsmedlen använts effektivt.

SVT, SR och UR är inte statliga bolag utan äganderollen utövas av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen. Samtidigt är det staten, som representerar den allmänhet som programföretagen har att tjäna, som anger ramarna för företagens uppdrag och finansiering. Det är riksdagen som beslutar om användningen av statens medel, hur mycket och till vilket ändamål. Det bör inte råda någon tvekan när det gäller vilka beslut riksdagen och regeringen kan fatta och på vilket sätt, t.ex. med hänvisning till yttrandefrihetsgrundlagen.

Att programföretagen ska ha stora möjligheter att utveckla sin verksamhet är inte samma sak som att de på egen hand fritt kan utöka sin verksamhet. Det är därför viktigt, menar vi, att den s.k. förhandsprövningen blir en väl fungerande institution i besluten om var ramarna för programföretagens verksamhet ska sättas och därmed hur uppdragen ska formuleras.

Det bör vara lätt för utomstående att bilda sig en uppfattning om vad uppdragen till programföretagen är. Tydliga uppdrag är avgörande för att i efterhand kunna bedöma om programföretagen har fullgjort sina uppdrag och om kostnaderna står i paritet med uppdragen. Tydliga uppdrag är dock inte detsamma som detaljerade uppdrag.

Programföretagen bör vidare få en ekonomisk ram utan krav på användning av vissa medel till viss verksamhet. Det bör vara programföretagen som, utifrån sina uppdrag, t.ex. avgör i vilken utsträckning medel ska användas för att tillgängliggöra olika typer av program och hur stor del av produktionen som bör läggas ut på externa producenter.

Oförutsägbarhet när det gäller uppdragen och de finansiella förutsättningarna riskerar att skapa oro och minskad effektivitet och kan leda till minskat oberoende gentemot statsmakterna. Det är även negativt för andra aktörer på marknaden. Staten bör därför eftersträva största möjliga långsiktighet både i uppdragen och finansieringen.

Statsmakterna har slutligen en skyldighet att följa upp och utvärdera verksamheten. Det är en skyldighet primärt i förhållande till allmänheten som står för finansieringen av programföretagens verksamhet men också till övriga marknaden. För att kunna ta det ansvaret krävs det att statsmakterna har de redskap som krävs, med

de befogenheter, den kapacitet och de resurser som behövs, för att genomföra granskningen.

2.2.3 Programföretagens ansvar

Allmänheten ger, genom sina representanter i riksdagen och genom regeringen, programföretagen deras uppdrag och sätter gränserna för var de börjar och slutar och statsmakterna beaktar i dessa beslut under lagarna vilka faktorer de så önskar. Samtidigt har programföretagen ett stort ansvar att värna sitt oberoende och sin integritet i verksamheten gentemot statsmakterna.

Programföretagen har också ett ansvar att värna sitt oberoende och sin integritet gentemot andra aktörer. Vi menar att programföretagen bör iaktta försiktighet i dessa relationer till och samarbeten med olika typer av aktörer, så att de inte skadar programföretagens trovärdighet.

Programföretagen ansvarar också för att leverera sitt utbud utifrån sina respektive uppdrag och sin kunskap om publiken och inte utifrån en upplevd konkurrens från kommersiella bolag om marknadsandelar (se t.ex. Lindén 2011). I betänkandet Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64 s. 64), beskrivs det på följande sätt:

Public service är mer än programmen. Det är resultatet av en strävan att tjäna allmänheten utan att jaga tittarsiffror. Det är resultatet av en kreativ och nyskapande verksamhet som kännetecknas av stark integritet och yrkeskunskap. Det är resultatet av en programpolitik som ger ett angeläget, provocerande, intresseväckande, underhållande och informativt utbud, fritt från reklamavbrott, extern påverkan och otillbörligt gynnande, distribuerat och tillgängliggjort för alla invånare i hela Sverige.

Ett sådant förhållningssätt leder till att det blir viktigt med flera olika typer av mått på hur väl man har lyckats med uppdragen och att man bejakar möjligheten att delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik på ett sätt som även andra bolag kan dra nytta av.

Programföretagens primära ansvar är att alltid sträva efter att ha ett så bra utbud som möjligt utifrån sina uppdrag och sina finansiella förutsättningar. Vi menar att en väl fungerande konkurrens mellan olika programidéer är bra för utbudet och att programföretagen därför bör uppmuntra framväxten av nya idéer även utanför företagen.

Som vi nämnde ovan anser vi att staten även fortsättningsvis endast ska ange ramarna för programföretagens verksamhet. Uppdragen ska vara tydliga men inte präglas av detaljer. Även när det gäller finansieringen bör den utgöras av en ramfinansiering utan öronmärkning av vissa belopp. Ett sådant förhållningssätt från statsmakternas sida lägger ett stort ansvar på programföretagen att redogöra för hur man har tolkat uppdragen, vilken verksamhet man har bedrivit och till vilken kostnad.

En bra redovisning är en förutsättning för att allmänheten, olika intresseorganisationer, andra programbolag, externa producenter, med flera ska kunna granska programföretagens verksamhet och delta i en öppen, välinformerad och konstruktiv debatt om programföretagens verksamhet och var de yttre gränserna för denna bör gå. Det är också en förutsättning för att statsmakterna ska kunna följa upp att programföretagen fullgjort sina uppdrag i allmänhetens tjänst och vilka ekonomiska ramar programföretagen behöver för att fullgöra sina uppdrag.

För att externa parter ska kunna granska verksamheten måste informationen i redovisningarna vara lättillgänglig. Den måste presenteras på ett relevant och systematiskt sätt, i former som ger möjlighet till överblick både vad avser verksamheten som helhet och dess olika delar. Centrala begrepp måste definieras och operationaliseras och resultaten kopplas till kostnaderna.

Vi är väl medvetna om att den verksamhet programföretagen bedriver inte alltid låter sig fångas i trubbiga effektivitetsmått. Kvalitet går inte alltid att mäta i pengar. Å andra sidan måste man alltid ställa verksamheten i relation till kostnaderna när det rör sig om verksamhet som finansieras av allmänheten.

I Sverige, liksom i många andra länder, går offentlig verksamhet mot än mer av transparens och öppenhet. Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen, som bygger på att allmänheten måste efterfråga material, kompletteras i vissa delar av statsförvaltningen med en mer modern offentlighetsprincip där staten aktivt tillhandahåller de allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda. Vi menar att programföretagen bör låta sig inspireras av den utvecklingen även om de inte i formell mening omfattas av offentlighetsprincipen. Den del av "den tredje statsmakten" som finansieras med allmänna medel och som bl.a. har till uppgift att granska andra bör själva utgöra goda exempel på öppenhet och transparens i fråga om redovisning av sin verksamhet. I längden menar vi att ett sådant förhållningssätt stärker programföretagens oberoende.

3 Ändrade förutsättningar på radio- och tv-marknaderna

Som vi konstaterade i föregående kapitel har det skett stora förändringar på de svenska radio- och tv-marknaderna, precis som i resten av Europa, det senaste decenniet. Vi ska längre fram i betänkandet gå in på vilka förändringar i public service-uppdraget som vi anser att denna utveckling föranleder. För att sätta in förslagen i ett sammanhang behövs emellertid först en närmare analys av förutsättningarna för olika aktörer inom radio och tv, vilket innehåll de erbjuder och hur detta konsumeras. I detta kapitel redogör vi också för vilka effekter internets ökade betydelse har för aktörernas intäktsmöjligheter och konkurrenssituation.

3.1 Aktörer på tv-marknaden

3.1.1 Programbolag

SVT:s monopol på tv-marknaden bröts i slutet av 1987, i samband med starten av det satellitsända TV3. Kanalutbudet har därefter ökat i snabb takt. År 1990 hade 20–30 procent av befolkningen tillgång till åtta kanaler, vilket ökade till 40–50 procent tio år senare.¹ Idag dominerar fyra programbolag tv-marknaden i Sverige. SVT har fyra kanaler: SVT1, SVT2, SVT24, Barnkanalen och Kunskapskanalen (som sänds gemensamt med UR).² TV4-gruppen, som ägs av Bonnier-koncernen, driver ett tjugotal kanaler, bl.a. TV4, Sjuan (tidigare TV4 Plus), TV4 Fakta och TV4 Sport. Även Modern Times Group (MTG), som ingår i Stenbecksfären, erbjuder ett tjugotal

¹ För en närmare beskrivning av utvecklingen från monopol till konkurrens på radio- och tv-marknaderna, se SOU 2008:64 kap. 2.

² SVT24 och Barnkanalen delar programplats. UR sänder också utbildnings- och folkbildningsprogram i SVT:s övriga kanaler.

kanaler på den svenska marknaden. I utbudet finns både kanaler som till största delen är reklamfinansierade, som TV3, TV6, TV8 och TV10, samt betal-tv-kanaler, även kallade premiumkanaler, som TV1000 och Viasat-kanaler som är nischade mot olika ämnen som sport, historia, natur och vetenskap. Den fjärde stora aktören på den svenska marknaden är det tyska tv-bolaget ProSiebenSat.1. År 2007 förvärvade bolaget SBS Broadcasting som driver Kanal 5 och Canal+-kanalerna. Canal+ såldes senare till Bonnier (Sundin 2011b, s. 25).

Sett till tittartidsandelar är SVT störst med 34,7 procent av tittartiden följt av TV4-gruppen (30,5), MTG/Viasat (17,6) och SBS Broadcasting/ProSiebenSat.1 (8,7) (tabell 3.1). Inget av de övriga programbolagen når var för sig mer än drygt 2 procent av tittarna.

Tabell 3.1 Tittartidsandelar hos de största programföretagen på den svenska tv-marknaden 1997, 2005, 2009 och 2011

Kanalgrupper (antal mätta kanaler 1997/2005/2009/2012)	Tittartidsandel (%)				Differens (procentenheter)	
	1997	2005	2009	2011	2009–2011	1997–2011
SVT (och UR) (2/5/5/5)	47,6	39,9	32,8	34,6	1,8	-13,0
TV4(1/5/16/20)	27,7	25,9	28,9	30,4	1,5	2,7
MTG/Viasat (4/13/15/18)	12,0	13,7	17,3	17,5	0,2	5,5
SBS (1/6/2/2)	6,4	9,8	9,0	8,4	-0,6	2,0
Övriga	6,4	10,7	12,4	9,1	-3,3	2,7

Anm.: Tittartidsandel är andelen av den totala tittartiden som ägnats åt respektive kanal. I Medieutveckling 2012 har de senaste uppgifterna om antal mätta kanaler hämtats från 2012, medan uppgifter om tittartidsandelar för dessa kanaler har hämtats från 2011.

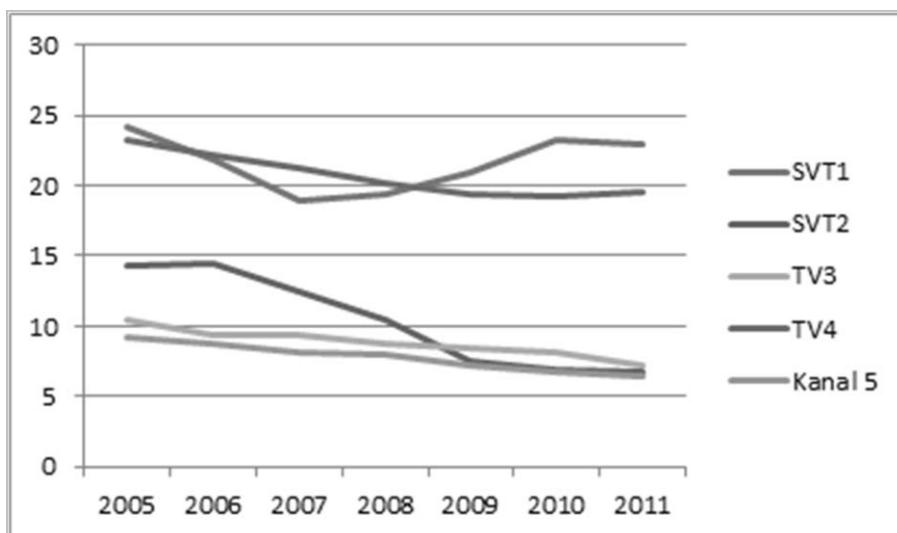
Källa: Sundin 2011, s. 44 och Medieutveckling 2012, s. 28. Kommitténs bearbetning av siffror avseende utveckling över tid.

Om man i stället ser till kanalernas räckvidd, dvs. hur stor andel av befolkningen som sett något på någon av respektive bolags kanaler en genomsnittlig dag, uppgår andelen tv-tittare 9–79 år en genomsnittlig dag till 46 procent för SVT:s kanaler, 47 procent för TV4:s kanaler, 29 procent för Viasats kanaler och 18 procent för SBS kanaler (Mediebarometer 2011, s. 56).

Som tabell 3.1 visar har de tre största kommersiella aktörerna ökat sina tittartidsandelar sedan slutet av 1990-talet och svarade 2011 för 57 procent av det totala tittandet. SVT/UR har däremot minskat kraftigt från 48 procent 1997 till 35 procent 2011, vilket förvisso var en viss ökning jämfört med 2009.

De fem största kanalerna (SVT1, SVT2, TV3, TV4 och Kanal 5) har minskat sin andel av den totala tittartiden från 81 procent 2005 till 63 procent 2011. SVT1 är den enda av de fem stora kanalerna som har lyckats öka sin tittartidsandel de senaste åren, bl.a. till följd av kanalomläggningen 2008³ (se diagram 3.1). Det är framför allt de s.k. nischkanalerna, dvs. kanaler som riktar sig mot ett visst ämnesområde eller en viss målgrupp, som växer. Många kommersiella programbolag har de senaste åren etablerat sådana kanaler för att minska beroendet av reklamintäkter (Sundin 2011b, s. 25). Även SVT och UR har följt denna utveckling genom etableringen av nischkanalerna SVTB, SVT24 och Kunskapskanalen.

Diagram 3.1 Tittartidsandelar hos de fem största tv-kanalerna på den svenska tv-marknaden, 2005–2011



Källa: Medieutveckling 2012, s.25.

³ År 2008 lanserade SVT en ny kanalprofil som bl.a. innebar att SVT1 blev en familjekanal med brett utbud och SVT2 en fördjupande kanal med inriktning på fakta-, kultur- och samhällsprogram (SVT:s public service-redovisning 2008, s. 3).

Medan tillbakagången för de stora kanalerna inom TV4-gruppen och MTG har kompenseras genom ökad konsumtion av bolagens övriga kanaler har ProSiebenSat.1, som inte driver några nischade kanaler, minskat sin totala tittartidsandel något sedan 2005 (se tabell 3.1).

3.1.2 Produktionsbolag

Med etableringen av de kommersiella programbolagen i början av 1990-talet skapades en ny marknad i Sverige. Till skillnad från SVT hade de andra programbolagen ingen egen produktion av program utan behövde köpa sitt utbud av andra, fristående bolag. Entreprenörer med bakgrund i tv-branschen startade produktionsbolag för att möta efterfrågan. De större bolagen köptes snabbt upp av olika mediekoncerner som Schibsted, Egmont och Bonniers, som ville komma in på den nya marknaden. De senaste åren har flera av de stora produktionsbolagen förvärvats av bolag baserade utanför Norden (Sundin 2011b, s. 26).

Sedan mitten av 2000-talet domineras den svenska marknaden för tv-produktion av tre stora bolag: Metronome Film & Television, Strix och Zodiak Television. Metronome ägdes tidigare av Schibsted men övertogs 2009 av det brittiska bolaget Shine. Sedan våren 2011 ingår Shine, med bland annat produktionsbolagen Meter och STO-CPH och en omsättning 2009 på närmare 400 miljoner kronor i Sverige, i Rupert Murdochs News Corporation. Strix, som ägs av Stenbecksfären, har lyckats sälja formaträttigheterna för flera av sina program på den internationella marknaden. Zodiak ingår sedan 2008 i den italienska mediekoncernen de Agostini. I Sverige drivs verksamheten i två dotterbolag, Jarowskij Enterprises och Mastiff (a.a.).

År 2009 skapades en ny stor aktör på den nordiska tv-produktionsmarknaden när det finländska riskkapitalbolaget Capman förvärvade och sammanförde bolag från hela Norden i Nice Entertainment Group. I Sverige driver gruppen Titan Television och Baluba Television med en sammanlagd omsättning på 200 miljoner kronor (a.a.).

De senaste åren har flera stora utländska mediekoncerner etablerat sig på den svenska tv-produktionsmarknaden genom att förvärva eller starta bolag. Några exempel är brittiska ITV:s ITV Studios Nordic (tidigare Silverback), tyska Bertelsmanns Freemantle,

Banijays Nordisk Film TV samt holländska Endemols nystartade Endemol Sweden (a.a.).

Utöver dessa stora produktionsbolag finns en rad mindre svenska produktionsbolag på den svenska marknaden. Dessa arbetar främst med dokumentärer och kulturprogram. Exempel på sådana produktionsbolag är ATMO, Deep Sea Productions och Folke Rydén Production. Utöver detta finns ett stort antal mindre bolag, ofta enmansbolag, som är medlemmar i Oberoende Filmars Förbund.

3.1.3 Distributionsbolag

De svenska hushållen tittar på tv via marknät, satellit, kabel-tv-nät och bredbandsnät⁴ (s.k. iptv eller bredbands-tv). Marknät och satellit täcker i princip hela landet men är vanligast som mottagningsform i enfamiljshus. Kabel-tv-nät är mycket vanliga i flerfamiljshus och i tätbebyggda områden och det är även där den största delen av dagens utbyggnad av fasta bredbandsnät äger rum. När kabel-tv-näten byggdes ut i början av 1980-talet monterades många centralantennor för mottagning av marksänd tv ner från taken på flerfamiljshus och det är därför ofta inte möjligt att ta emot tv via marknät i denna typ av hus.⁵ Iptv via xDSL distribueras via Teliasoners nät för fast telefoni och finns utbyggt över hela landet.⁶

När det gäller skillnaden i konkurrensvillkor mellan de olika s.k. distributionsplattformarna kan man göra en uppdelning mellan de plattformar som främst når boende i enfamiljshus och de som främst når boende i flerfamiljshus (PTS 2010, Marknadsutvecklingen för trådbunden tv, s. 41).

I flerfamiljshus är det ofta fastighetsägaren eller bostadsrättsföreningen som beslutar om infrastruktur för att ta emot tv, medan det för boende i enfamiljshus är det enskilda hushållet.

Marknät och satellit är idag helt digitala distributionsplattformar. Digitaliseringen har inneburit en möjlighet att öka antalet

⁴ Detta sker via tekniken xDSL i accessnätet för telefoni och genom fiber eller fiber-LAN.

⁵ 25 procent av de som bor i flerfamiljshus kan ta emot marknätssändningar med bordsantenn (MRTV 2011, Vidaresändningsplikt för tv-sändningar genom tråd, s. 24).

⁶ Möjligheten att få tillgång till tv via detta nät genom tekniken xDSL är beroende av avståndet till telestationen, men 60–70 procent av hushållen skulle kunna teckna avtal om tv (PTS 2012, Samrådsdokument, Grossistmarkanden för fri-tv via marknät, s. 27).

tv-kanaler och förbättra bildkvaliteten. När det gäller kabel-tv-näten är de flesta digitaliserade men det sker fortfarande parallell distribution av analoga tv-kanaler och många kabel-tv-anlutna hushåll tar fortfarande endast emot analog tv. Tv-sändningar i bredbandsnät har från början varit digitala.

I de olika distributionsnäten för traditionella tv-sändningar finns betal-tv-operatörer som sätter samman och säljer abonnemang på paket av tv-kanaler till slutkunder.⁷ Betal-tv-operatören är ofta samma bolag som den operatör som äger själva distributionsnätet. I marknätet finns Boxer Tv-Access som ägs av Teracom, Canal Digital som använder moderbolaget Telenors satelliter och Com Hem agerar i båda rollerna via kabel-tv-nät. Viasat har avtal om utsändning med satellitoperatören SES.

Även bredbandsoperatörer har på 2000-talet börjat erbjuda tv-abonnemang. Teliasonera erbjuder tv i sin bredbandsinfrastruktur och Bredbandsbolaget, som ägs av Telenor, tillhandahåller tv i sina bredbandsnät via betal-tv-operatören Canal Digital som ingår i samma koncern. Viasat verkar även som betal-tv-operatör i vissa bredbandsnät.

Hösten 2011 tog 29 procent av de svenska hushållen emot tv via marknätet (Medieutveckling 2012, s. 76).⁸ Det statligt ägda Teracoms dotterbolag Boxer är ensam betal-tv-operatör i det digitala marknätet och har 613 000 abonnenter (Teracoms delårsrapport januari–mars 2012). På satellitplattformen, som används av 16 procent av hushållen, finns två operatörer, Canal Digital som ägs av Telenor och Stenbecksfärens Viasat. På kabel-tv-plattformen (40 procent av hushållen) dominerar Com Hem med 1,74 miljoner anslutna hushåll, varav 38 procent har tecknat avtal om digital-tv (Com Hems helårsrapport 2011) Närmast kommer Canal Digital Kabel-TV med 220 000 hushåll. Com Hem ingick 2011 ett avtal om att förvärva Canal Digitals kabel-tv-verksamhet, men valde att inte fullfölja köpet efter det att Konkurrensverket lämnat in en stämningsansökan mot företaget. Stämningsansökan avsåg förbud mot företagskoncentration.

⁷ Ett undantag till detta finns i marknätet där SVT:s kanaler, TV4 och TV6 sänds fritt utan inblandning av någon part som sätter samman och säljer tv-paket.

⁸ Ca 10 procent av de svarande i undersökningen svarade vet ej på frågan om mottagningsform.

Tv via bredbandsnät, iptv, används idag av knappt 7 procent av hushållen (Medieutveckling 2012, s. 76). Den absolut största aktören är Teliasonera.

Samtidigt som traditionella bredbandsoperatörer har börjat tillhandahålla tv har motsvarande utveckling skett bland traditionella tv-leverantörer som nu också erbjuder telefoni- och bredbandstjänster. Sammantaget innebär denna utveckling att bredbands- och tv-leverantörer nu expanderar sin verksamhet på varandras områden.

3.2 Aktörer på radiomarknaden

3.2.1 Programbolag

Det monopol för radio via marksändningar vilket inleddes 1925 med etableringen av Radiotjänst AB bröts när försök med närradio inleddes 1979. Det var dock först 1993, när riksdagen beslöt att tillåta reklamfinansierad privat lokalradio, som en mer påtaglig förändring kom till stånd. SR fick då konkurrens av ett stort antal privata lokalradiokanaler över hela landet vilket medförde stora förändringar på den svenska radiomarknaden.

Merparten av de 85 tillstånd som auktionerades ut 1993 ropades in av ett litet antal stora mediebolag. Det dröjde inte länge innan utbudet i alla kanalerna utgjordes av formaterad populärmusik riktad mot specifika åldersgrupper. De stationer som satsade på journalistiskt utformade program och klassisk musik hade svårt att få tillräckligt med reklamintäkter och kom så småningom att byta inriktning eller lägga ned sin verksamhet (Sundin 2011b, s. 23).

SR är fortfarande det helt dominerande radioprogrambolaget, med en total räckvidd på 48 procent (se tabell 3.2). SR sänder fyra rikstäckande och 25 lokala kanaler i det analoga FM-nätet samt åtta kanaler i det digitala marknätet. Samtliga dessa och ytterligare några kanaler⁹ sänds också via företagens webbplats. Detta innebär att de kan lyssnas på via internet i exempelvis datorer och smarta mobiltelefoner. SR:s kanaler har en total lyssnartidsandel¹⁰ på 68 procent, fördelat på 11 procent för P1, 1 procent för P2, 10 procent för P3 och 46 procent för P4 som är landets största radiokanal

⁹ Under 2011 har nio webbexklusiva kanaler sänts. Tre av dessa upphörde under 2011 och en under 2012.

¹⁰ Lyssnartidsandelen är andelen av den totala lyssnartiden ett genomsnittligt dygn (måndag-söndag).

(Public Service Media in the Nordic Countries – Facts and Figures 2012, s. 140).

UR sänder utbildnings- och folkbildningsprogram i radio på sändningstider som fastställs i överenskommelse med SR. Under 2011 sände UR 315 timmar radio, huvudsakligen i P1 och P4.

På den kommersiella radiomarknaden är MTG Radio, som ingår i Stenbecksfären, och SBS Radio, som till 80 procent ägs av ProSiebenSat.1 och till 20 procent av Stampen, de två helt dominerande aktörerna. Dessa två bolag kontrollerar i princip hela den kommersiella marknaden som har en lyssnartidsandel på totalt 26 procent (a.a.).

Tabell 3.2 Daglig räckvidd för de största radioföretagen på den svenska radiomarknaden våren 2011

Ägare (Bolag)	Kanal/Nätverk	Daglig räckvidd (%)
Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR	Sveriges Radio	48
Stenbeck (MTG Radio)	Rix FM, Bandit Rock, NRJ, Lugna Favoriter, Radio 1	18
SBS (SBS Radio)	Mix Megapol, Vinyl, Rockklassiker, Radio 107,5, The Voice	15

Anm.: Räckvidd för respektive programföretag i procent under ett dygn i Sverige. Anger hur stor andel av gruppen 9-79 år som har lyssnat minst 5 minuter på en station.

Källa: Public Service Media in the Nordic Countries – Facts and Figures 2012, s. 117.

MTG Radio har 47 stationer med en total daglig räckvidd på 18 procent (se tabell 3.2). Störst är Rix FM-nätet, som består av 31 stationer, följt av nätverket Bandit Rock med 13 stationer och NRJ med tre stationer.

Den andra stora aktören, SBS Radio, har sedan 2003 kraftigt stärkt sin ställning på den svenska radiomarknaden genom stora uppköp, bland annat av Fria Media och Bonniers radioverksamhet. Bolaget kontrollerar 54 stationer, varav 35 ingår i nätverket Mix Megapol och 16 i Rockklassiker. Den totala räckvidden för SBS Radios stationer uppgår till 15 procent. År 2013 kommer SBS Radio även överta driften av NRJ:s 20 tillstånd, som idag ingår i MTG Radio. SBS Radio kommer då att kontrollera 74 sändningstillstånd och MTG Radio 26 (Medieutveckling 2012, s. 57).

De nuvarande sändningstillstånden gäller mellan 2011 och 2018. Tillståndshavarna betalar en koncessionsavgift som 2012 sammanlagt uppgår till 127 miljoner kronor.¹¹ Detta kan jämföras med den kommersiella radions reklamintäkter som 2011 uppgick till totalt 759 miljoner kronor. Se vidare om radiobranschens intäkter i avsnitt 3.3.

Utöver public service-radio och kommersiell radio finns ett stort antal aktörer som sänder närradio. Tillstånd kan sökas av ideella föreningar och registrerade trossamfund. För närvarande finns 861 tillståndshavare i 157 sändningsområden som i de flesta fall omfattar en kommun. Knappt 3 procent av befolkningen mellan 9 och 79 år lyssnar på närradio i minst 5 minuter ett genomsnittligt dygn (Medieutveckling 2012, s. 29).

3.2.2 Produktions- och distributionsbolag

Till skillnad från utvecklingen på tv-marknaden har avregleringen på radiomarknaden inte medfört någon större marknad för fristående produktionsbolag. På radiomarknaden finns därför endast ett fåtal mycket små produktionsbolag varav Filt och Massa Media var de två största 2009 med intäkter på 15,1 respektive 10,8 miljoner kronor (Sundin 2011b, s. 40). Dessa företag är i princip helt beroende av uppdrag från SR. SR:s utläggningar på externa producenter uppgick, enligt uppgift från företaget, till 107 miljoner kronor 2011.

SR:s FM-sändningar via marknät täcker 99,8 procent av Sveriges befolkning. Digital ljudradio i marknätet introducerades 1995 men fick inget större genomslag eftersom utbudet av kanaler var litet och mottagarna dyra. Idag täcker SR:s digitala sändningar i marknätet 35 procent av befolkningen. Inga kommersiella kanaler sänder digitalt via marknät (se vidare kapitel 11). De flesta radiostationer sänder via internet och det finns också möjlighet att lyssna på vissa kanaler via kabel-tv-nät.

Teracom distribuerar radiosändningar i marknätet åt SR, UR och MTG. SBS tar däremot självt hand om sina FM-sändningar. Sammanslutningar som sänder närradio har ofta egen sändarutrustning eller går via Darub Närradio AB som bl.a. hyr ut FM-sändare och ordnar förbindelser och inplacering.

¹¹ Efter beslut av riksdagen med anledning av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) sänktes avgifterna med totalt 12 miljoner kronor den 1 januari 2012.

3.3 Programbolagens intäkter

3.3.1 Public service

Programverksamheten i SR, SVT och UR finansieras enligt nuvarande system genom radio- och tv-avgiften, vilken ska betalas av den som innehar en tv-mottagare. Intäkterna från avgiften görs tillgängliga för företagen genom årliga riksdagsbeslut. För 2012 har programföretagen tilldelats knappt 7,4 miljarder kronor, varav 2,6 miljarder kronor till SR, 4,3 miljarder kronor till SVT och 375 miljoner kronor till UR (se vidare kapitel 7).

Riksdagen beslutade inför tillståndsperioden 2010–2013 att medelstillelningen till programföretagen skulle höjas med 2 procent per år med undantag för 2010 då höjningen uppgick till 3 procent. Därutöver har riksdagen beslutat om extra medel till programföretagen för särskilda satsningar, dels för tillgängliggörande av program ur arkiven, dels för SR:s verksamhet i Berwaldhallen.

SR, SVT och UR får enligt sina sändningstillstånd inte sända reklam. De får som huvudregel inte heller sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit företagen direkt. Det finns dock vissa undantag från denna regel, t.ex. när det gäller sport-sändningar i SVT. SVT:s sponsorintäkter uppgick till knappt 25 miljoner kronor under 2011 (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 81).

3.3.2 Kommersiell tv och radio

Kommersiella programbolag är beroende av intäkter från försäljningen av reklam och sponsring i sändningarna. På tv-sidan är programbolagen också i allmänhet beroende av betalning från publiken genom abonnemangsintäkter som programbolagen erhåller via betal-tv-operatörerna som paketerar och säljer tv-abonnemang.

Distributörernas (betal-tv-operatörernas) totala intäkter för tv-abonnemang¹² har stigit kraftigt de senaste åren och uppgick till knappt 8,8 miljarder kronor 2010 (Sundin 2011b, s. 42).

Som framgår av tabell 3.3 uppgick den totala omsättningen på reklammarknaden 2011 till 32 miljarder kronor.¹³ Av denna utgjordes

¹² Avser såväl grund- som tillvalspaket.

¹³ I denna siffra ingår inte sponsring. Totalt omsattes, enligt IRM, 5,8 miljarder kronor 2011 vilket betyder att det investeras något mer i sponsring än i TV-reklam.

drygt 5,7 miljarder kronor av tv-reklam och knappt 0,8 miljarder kronor av radioreklam. Som jämförelse uppgick reklamintäkterna till knappt 6,5 miljarder kronor för internet och knappt 7,9 miljarder kronor för dagspressen. På internet är det framförallt företag som Google och inte de traditionella medieföretagen som ökar sina intäkter.

Enligt Sundin (2011b, s. 6) har både tv- och radiobranschen lyckats öka sina reklamintäkter mer än genomsnittet över perioden 2005–2010 (24 procent för tv-branschen respektive 34 procent för radiobranschen i jämförelse med 14 procent för den totala reklammarknaden). Som jämförelse har reklam på internet vuxit med 256 procent motsvarande period. Dagstidningar och tidskrifter har däremot tappat i reklamintäkter.

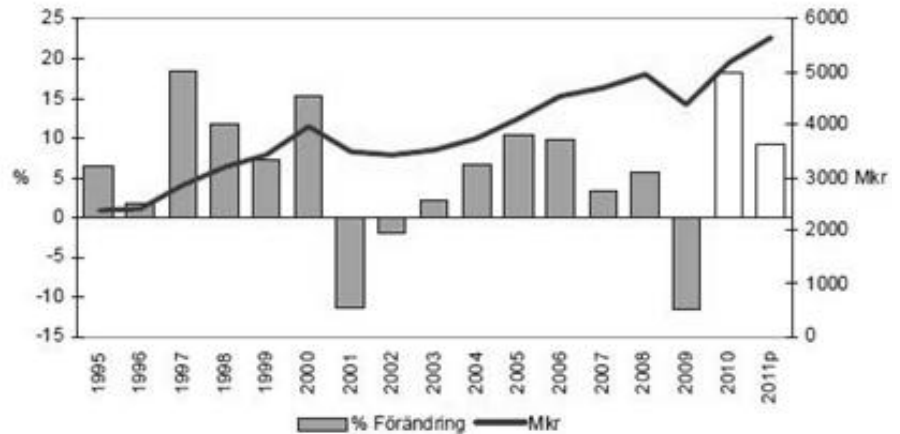
Tabell 3.3 Reklaminvesteringar i Sverige 2011, netto inklusive reklamskatt

Medieform	2011	Förändring 2010/2011 (%)
Dagspress totalt	7 859	0,8
Internet	6 455	13,2
TV (exkl. text TV)	5 741	10,5
Direktreklam	3 981	0,1
Gratisdistribuerade tidningar	2 592	2,5
Tidskrifter (fackpress och populärpress)	1 915	-1,2
Utomhusreklam	1 102	1,7
Radio	759	9,9
Annonsbilagor	460	4,8
Mobilmarknadsföring (distribution)	191	202,7
Övrigt	954	-28,5
Summa medieinvesteringar	32 009	4,2

Källa: Pressmeddelanden från Institutet för reklam- och mediestatistik 2012-04-12.

När det gäller utvecklingen av tv-reklamen bedömer Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) att den över en tioårsperiod har följt reklammarknadens utveckling relativt väl men att den efter den senaste lågkonjunkturen vuxit mer än marknaden i sin helhet. Sedan 1995 har tv-reklamen vuxit med 140 procent från knappt 2,4 till drygt 5,7 miljarder kronor 2011. Mellan 2010 och 2011 ökade tv-reklamen med drygt 10 procent, att jämföra med 4 procent för de totala reklaminvesteringarna (se tabell 3.3).

Diagram 3.2 Tv-reklamens utveckling 1995–2011, löpande priser samt förändringstakt, netto



Anm.: Utfall 1995–2010, prognos 2011.

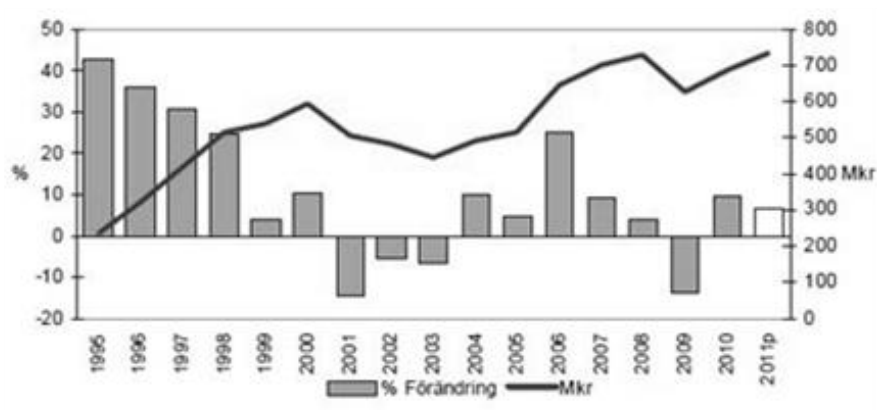
Källa: Institutet för reklam- och mediestatistik 2011, s. 17.

Jämfört med tv omsätter radioreklamen relativt små summor. Enligt IRM (2011, s. 13) finns det flera faktorer som påverkar radioreklamens omfattning:

Radioreklamens stora problem är ... väldigt tydliga. För det första är det ofta ett kompletteringsmedium som lätt kan väljas bort. För det andra har man länge sålt in sig som en billig reklamkanal, vilket ger lägre intäkter. För det tredje är man alltför beroende av ett relativt litet antal annonsörer. För det fjärde är konkurrensen från Sveriges Radio och olika musiktjänster via Internet och mobilen mycket hård.

IRM drar slutsatsen att även om radioreklamen just nu har en stabil tillväxt – den har ökat med nästan 10 procent per år sedan 2009 – så sätter de långsiktiga problemen med minskat lyssnande press på radio som reklamkanal (a.a.). Till skillnad mot tv har radio inte heller någon möjlighet att få andra intäkter vare sig direkt från hushållen eller i form av produktplaceringar och indirekt sponsring.

Diagram 3.3 Radioreklamens utveckling 1995–2011, löpande priser samt förändringstakt, netto



Anm.: Utfall 1995–2010, prognos 2011.

Källa: Institutet för reklam- och mediestatistik 2011, s. 14.

IRM drar slutsatsen i sin rapport att trots den allt hårdare konkurrensen går det bra för de svenska medieföretagen inom tv och radio, mycket tack vare stora kostnadsbesparingar under lågkonjunkturen 2009. Den kommersiella delen av tv-branschen omsätter drygt 11 miljarder kronor per år. Trots att branschen är konjunkturkänslig och kämpar med stigande kostnader, t.ex. för sändningsrättigheter, uppnår den en mycket hög lönsamhet. TV4-gruppen gjorde ett rekordresultat 2010 och har fortsatt att öka omsättningen under 2011 (a.a., s. 27 f.).

3.4 Sändningarnas innehåll

Medan det finns många uppgifter om antal kanaler, ägande, intäkter, tittartidsandelar, attitydundersökningar m.m. finns det betydligt färre när det gäller innehållet i utbudet och hur det har utvecklats över tid. Särskilt saknas det mer kvalitativa analyser av det samlade utbudet. Nedanstående avsnitt bygger till stora delar på medieforskaren Kent Asps återkommande undersökningar om det svenska tv-utbudet och programföretagens public service-redovisningar.

3.4.1 Tv

Myndigheten för radio och tv, och dessförinnan Granskningsnämnden för radio och tv, har sedan 1998 publicerat rapporter om det svenska tv-utbudets utveckling. Underlaget till dessa kommer från Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet under ledning av Kent Asp. Undersökningarna utgår i princip enbart utifrån tv-kanalernas egen programinformation.¹⁴

Det underhållningsinriktade utbudet har totalt sett ökat bland de tio kanaler som har undersökts.¹⁵ Framför allt beror det på TV8:s fortsatta omläggning av utbudet från en total övervikt för det informationsinriktade utbudet 2004 till en nästan lika fullständig övervikt för det underhållningsinriktade utbudet 2011. Även TV4 Plus (numera 7 – En del av TV4-gruppen) har blivit allt mer underhållningsinriktad, liksom SVT24 när det gäller bästa sändningstid (Svenskt tv-utbud 2011, s. 108f.).

År 2011 dominerade det underhållningsinriktade programutbudet i sex av tio undersökta kanaler (TV4, TV8, TV4 Plus, Kanal 5, TV3 och TV6). Även i SVT1 hade det underhållningsinriktade programutbudet en mindre övervikt. Endast i SVT2, SVT24 (förutom på bästa sändningstid) och Kunskapskanalen dominerade det informationsinriktade programutbudet (a.a., s. 24).

Den här utvecklingen beror enligt forskningen på att det framför allt är underhållning som konsumenterna efterfrågar. Konsumenterna är beredda att betala för underhållning i form av tv-abonnemang och höga tittarsiffror gör att företag är beredda att betala för reklamplats i anslutning till dessa program i de reklamfinansierade kanalerna. Flera av de nischkanaler som etablerats har en underhållningsprofil men andra har inriktning på fakta, dokumentärer, livsstil, sport eller barnprogram.

En analys av tv-programmens ursprung visar att det svenskproducerade utbudet dominerar kraftigt i SVT:s kanaler. I SVT1 och SVT2 var 70 procent av innehållet svenskt och 30 procent utländskt 2010 (Medieutveckling 2011, s. 27). Sett i ett längre

¹⁴ Programmen klassificeras utifrån denna information med utgångspunkt i ett i förväg bestämt klassificeringsschema. Resultaten bygger på ett obundet slumpmässigt urval av 17 veckor. Den grundläggande dimensionen i klassificeringen av programutbudet är information-underhållning.

¹⁵ Kanalerna är SVT1, SVT2, SVT24, Barnkanalen, Kunskapskanalen, TV4, TV4 Plus/7 – En del av TV4-gruppen, TV3, Kanal5, ZTV/TV6, TV8. Även UR:s utbud analyseras.

tidsperspektiv har andelen svenskproducerade program i SVT1 och SVT2 dock minskat. Det svenska utbudet i TV4 har ökat något de senaste åren och låg 2010 på 53 procent. I TV3 och Kanal 5 domineras utbudet av utländska program. År 2010 var andelen svenskproducerade program i dessa två kanaler 11 respektive 18 procent.

Myndigheten för radio och tv har analyserat det utländska utbudet i SVT1 och SVT2 respektive TV4 fördelat på olika produktionsländer, och funnit att utbudet av program som inte produceras i Sverige främst utgörs av angloamerikanska program (a.a.). Samtidigt har det nordiska utbudet en relativt stark ställning i SVT (se vidare avsnitt 4.3). Det är stor skillnad mellan SVT:s och TV4:s utländska programutbud. Ungefär 95 procent av utbudet i TV4 hade angloamerikanskt ursprung 2010, med stor dominans för amerikanska program. Motsvarande andel i SVT var cirka 60 procent, med ungefär lika delar brittiska och amerikanska program. I SVT har andelen nordiska och brittiska program ökat stort under 2000-talet, medan program från övriga Europa och USA minskar. I TV4 ökar också andelen brittiska program.

3.4.2 Radio

På radiosidan är utbudet inte lika stort som på tv-sidan. Utanför Stockholm, Göteborg och Malmö kan man i de analoga FM-näten i allmänhet välja mellan SR:s fyra kanaler samt två kommersiella kanaler. I de tre storstäderna är utbudet större, upp till ett tiotal kommersiella kanaler i Stockholm. SR sänder även ett antal kanaler digitalt via marknät. I stort sett samtliga FM-kanaler och digitalt marksända kanaler går också att lyssna på via internet.¹⁶ SR har därutöver ett antal kanaler som endast finns på internet (SR:s public service-redovisning 2011, s. 114 f.). Dessutom finns det ett mycket stort antal utländska kanaler som kan nås via internet.

Som vi nämnde ovan riktade de kommersiella radiokanaler som etablerades i mitten av 1990-talet snabbt in sig på de målgrupper som ansågs kunna attrahera flest annonsörer. Den privata radion sänder idag i huvudsak populärmusik riktad till målgruppen som är

¹⁶ Den som direktsänder radio via internet ska registrera sin sändningsverksamhet och utgivare till Myndigheten för radio och tv. I juni 2012 fanns det 104 sådana registrerade hos myndigheten (Medieutveckling 2012, s. 105).

mellan 25 och 45 år (Sundin 2011a, s. 51). Ett undantag avseende innehåll är talkanalen Radio 1 som MTG startade våren 2011.

Av SR:s samlade sändningstid på samtliga distributionsplattformar 2011 (knappt 200 000 timmar radio, varav drygt 194 000 timmar förstasändningar) utgjorde musik nästan 60 procent, samhälle och nyheter sammanlagt drygt 20 procent, kultur 7,5 procent, underhållning knappt 6 procent och sport drygt 4 procent (tabell 3.4). Fördelningen ser något olika ut på respektive distributionsplattform. Som exempel tar nyheterna större plats och musiken mindre plats i de analoga FM-sändningarna än på övriga plattformar. Sett över alla plattformar har fördelningen mellan programområdena varit relativt konstant de senaste åren.

Tabell 3.4 SR:s sändningstid fördelad på programområden och distributionsplattformar 2011

	Analog FM	Digitalradio	Webb	Alla plattformar
Nyheter	14,1	3,0	3,6	9,8
Samhälle	12,7	9,7	2,9	10,5
Livsstil	3,3	0,5	0	2,1
Kultur	5,9	13,7	4,1	7,5
Sport	3,5	0,2	12,9	4,2
Underhållning	4,8	6,9	7,4	5,7
Musik	53,0	65,7	69,1	58,5
Service	2,6	0,2	0	1,7
Totalt	100	100	100	100

Källa: SR:s public service-redovisning 2011, s. 27. Kommitténs bearbetning.

SR:s musikutbud

Eftersom musik har en så framträdande plats i SR:s utbud görs här en fördjupad analys av företagets musikutbud, bl.a. av hur utbudet fördelar sig på olika musikgenrer.

I det analoga FM-nätet finns musikutbudet framförallt i P2, P3 och P4, både i det rikssända P4-utbudet och i de 25 lokala kanalerna. Vid sidan av dessa finns inom SR ytterligare två lokala kanaler med ett framträdande musikutbud: Din gata och Metropol. Utöver de analoga kanalerna finns ett antal kanaler som nås via det digitala marknätet eller internet, varav flera med en tydlig musikprofil.

P2 är kanalen för beställda verk av svenska tonsättare samt för konstmusik, jazz och traditionsmusik. I P3 sänds musik med olika

uttryck för den senaste och nyskapande populärmusiken. I denna kanal utgörs nästan två tredjedelar av innehållet av musik och musikprogram. I P4 utgör musik knappt hälften av kanalens utbud, med visst utrymme för variationer i de lokala kanalerna.

Som framgår av tabell 3.4 utgjordes 58,5 procent av SR:s totala sändningstid i marknät och via internet av musik 2011. Musikutbudet i de kanaler som sändes i det analoga FM-nätet utgjorde 53 procent. I sändningar via internet utgjorde musik 69 procent av sändningstiden.

Populärmusik utgör 83 procent och konstmusik 12 procent av det sammanlagda musikutbudet. SR har också i uppdrag att tillgängliggöra konserter. 5 461 timmar eller knappt 5 procent av det totala utbudet utgörs av levande musik. Utbudet av levande musik utgörs i sin tur till 66 procent av genrer som inte är populärmusik.

Tabell 3.5 SR:s musikutbud uppdelat på genre 2011, antal sändningstimmar

Genre	Sammanlagt musikutbud	Fonogram-musik	Levande musik
Populärmusik	94 492	92 608	1 884
Konstmusik	13 560	10 307	3 253
Improvisationsmusik	338	127	211
Folkmusik	5 289	5 176	113
Totalt	113 679	108 218	5 461

Källa: SR:s public service-redovisning 2011, s. 52 f. Kommitténs bearbetning.

En jämförelse mellan SR:s och de kommersiella radiokanalernas musikutbud visar att antalet unika låtar eller verk är betydligt större hos SR än hos övriga stationer.

En kommersiell kanal spelar, enligt uppgift från MTG, mellan 500 och 1 000 unika låtar under ett år. Urvalet av låtar bestäms utifrån att så många som möjligt ska få höra den låt de vill. Detta motiverar också hur ofta de spelas.

I de rikstäckande SR-kanalerna är antalet unika låtar och verk betydligt större (se tabell 3.6). Överlappningarna mellan företagets kanaler är få, endast ungefär 1 000 låtar spelades i både P3 och P4 2010.

Tabell 3.6 Antal unika låtar/verk spelade i SR:s kanaler samt andel musik i respektive kanal 2010

Kanal	P2	P3	P4 Riks ²	P4 Lokal ³
Antal låtar	23 670	13 590 ¹	11 440	33 324 ⁴
Andel musik	– ⁵	55–60	40–45	40–45

¹ 60 procent spelades enbart en gång.

² Sänder vardagar kl. 13–15 och kl. 18–06, samt större delen av helger.

³ Sänder vardagar kl. 6–13 och kl. 15–18.

⁴ Spritt över de lokala kanalerna

⁵ P2 sänder språk mellan 13–17 på vardagar och under vissa tider på helger. Övriga tider är mycket musiktäta.

Källa: Stim.

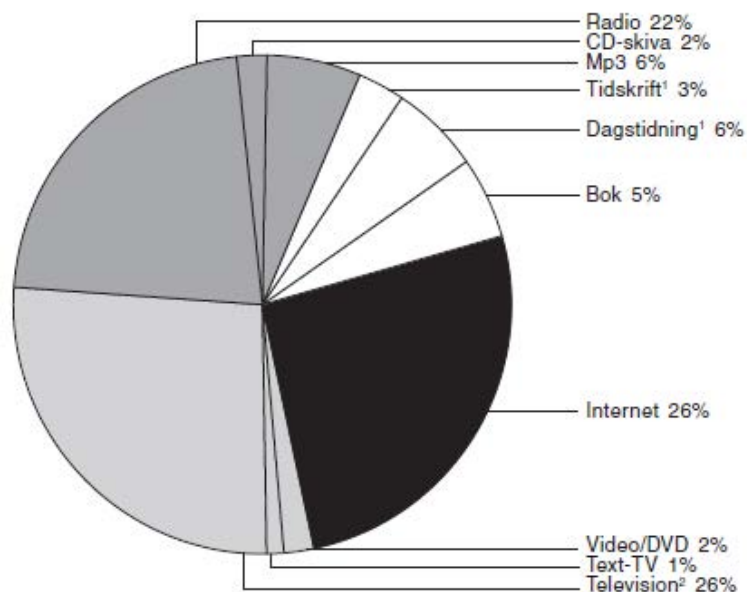
3.5 Mediekonsumtion

Enligt IRM har hushållens totala medieutgifter ökat under en längre tid och uppgår idag (2011) till drygt 17 000 kronor per år. I den summan ingår allt från internetabonnemang till mobiltelefonabonnemang, betal-tv-kanaler, böcker, biobiljetter, CD-skivor m.m. Kostnaden för abonnemang på betal-tv-kanaler i form av bas- och tilläggsutbud uppgår till knappt 2 200 kronor. För internetabonnemang med fast uppkoppling betalar hushållen drygt 2 600 kronor och för mobilabonnemang (inklusive kostnader för ”mobilsurf”) strax under 2 600 kronor (IRM, 2011). Radio- och tv-avgiften uppgår till 2 076 kronor.

Den ökade betalningsviljan har dock inte lett till att mediekonsumtionen mätt i tid har ökat i motsvarande utsträckning. Den tid som svenskarna sammanlagt ägnar åt olika massmedier har under det senaste decenniet legat relativt stabilt på ungefär sex timmar om dagen.¹⁷ Mest tittar man på ”vanlig” tv och använder internet (26 procent vardera 2011), medan radions andel av bruttotiden uppgår till 22 procent (se diagram 3.4). Se vidare avsnitt 3.6.3 om användningen av internet.

¹⁷ I uppgiften, som bygger på en självuppskattning, tas inte hänsyn till att olika medier kan användas samtidigt.

Diagram 3.4 Den bruttotid som befolkningen 9–79 år ägnar åt massmedier fördelad på olika medier, 2011



¹ Avser genomsnittlig tid för papperstidningen.

² Avser genomsnittlig tid för vanlig tv.

Källa: Mediebarometer 2011, s. 23.

Det är människor i åldersgruppen 15–24 år som är de flitigaste medieanvändarna. Det är också den gruppen som använder internet allra mest, 39 procent av bruttotiden. Internetanvändningen i gruppen 65–79 år ligger på 8 procent. Radiolyssnandet ökar däremot med åldern. Åldersgruppen 9–14 år använder 7 procent av sin bruttotid åt radio medan åldersgruppen 65–79 år använder hela 31 procent (Mediebarometer 2011, s. 26 f.).

Ett annat mått på medieanvändningen är hur stor del av befolkningen som använder olika massmedier en genomsnittlig dag.¹⁸ Andelen som använder tv har ökat något de senaste tjugo åren, från

¹⁸ Med användning avses hur stor andel av befolkningen mellan 9 och 79 år som tagit del av respektive medium en genomsnittlig dag.

79 procent 1991 till 85 procent 2011 medan radioanvändningen har sjunkit från 77 till 67 procent under samma period. Internetanvändningen, som började mätas först 1998, har ökat mycket snabbt från 21 procent 1998 till 74 procent 2010 (Mediebarometer 2011, s. 13).

När det gäller barns användning av olika medier har medieforskaren Olle Findahl i en studie kommit fram till att trots att nästan alla barn och ungdomar i åldrarna 9 till 24 år i Sverige använder internet slår det inte ut de traditionella medierna hos de unga. Findahl drar slutsatsen att internet inte utgör någon egentlig konkurrent till de traditionella medierna utan snarare ett komplement (Findahl 2012).

Det faktum att den tid vi lägger på olika massmedier har legat relativt konstant under det senaste decenniet samtidigt som utbudet har ökat mycket kraftigt har lett till en alltmer fragmenterad mediepublik. Allt mindre tid ägnas alltså åt varje enskild radio- och tvkanal vilket ökar konkurrensen om tittarna och lyssnarna.

3.5.1 Tv

Som framgår ovan tittar 85 procent av befolkningen (9–79 år) på tv en genomsnittlig dag.¹⁹ Den genomsnittliga tittartiden ligger på knappt två timmar per dag.

De grupper i vilka den största andelen tittar på tv är barn mellan 9 och 14 år (92 procent) och personer i gruppen 65–79 år (91 procent). Åldersgruppen 20–24 år tittar minst på tv, 69 procent, medan 25–44-åringarna är den grupp som i störst utsträckning har anammat andra tekniker för tv-mottagning än den traditionella. 11 procent av denna åldersgrupp tittar på tv via dator, mobiltelefon eller liknande utrustning, jämfört med 6 procent av den totala befolkningen (Mediebarometer 2011, s. 51 och 53).

Barn mellan 9 och 14 år ägnar minst tid åt tv (83 minuter) medan åldersgruppen 65–79 år tittar mest, 140 minuter. Män och kvinnor tittar lika mycket på tv, medan lågutbildade tittar drygt en halv timme mer om dagen än högutbildade (a.a., s. 52).

¹⁹ Med tv-tittande avses såväl svenska och utländska kanaler som kabel-, satellit och betal-tv. Fr.o.m. 2007 innefattas också webb- och mobil-tv. Användningen av video och text-tv ingår inte.

Medan SVT och TV4 har en högre andel tittare bland de äldre har kanalerna TV3, Kanal 5 och TV6 flest tittare i åldersgrupperna 15–24 år. Kvinnor tittar något mer på SVT:s och TV4:s kanaler medan männen föredrar Viasats kanaler något mer (a.a., s. 56).

Nyhetsprogrammen är den programkategori som har flest tittare, även om andelen har minskat det senaste decenniet. I dagsläget tittar 44 procent av befolkningen på tv-nyheter en genomsnittlig dag, jämfört med 55 procent 2001. Underhållning/musikprogram attraherar 27 procent, drama/serier 25 procent och sport 18 procent. Män tittar i betydligt större utsträckning än kvinnor på sport (27 jämfört med 9 procent), medan fler kvinnor än män föredrar underhållnings- och musikprogram (31 jämfört med 23 procent) (a.a., s. 60).

Användningen av text-tv har minskat under 2000-talet. Idag används tjänsten av 21 procent av befolkningen en genomsnittlig dag. Störst räckvidd har SVT:s text-tv (28 procent) följt av TV4:s (12 procent). De vanligaste användningsområdena är nyheter, sport och programtablåer (a.a., s. 62 och 65).

Att se på tv-program när man själv vill blir allt populärare även om tittandet på det tablålagda utbudet ligger kvar på en mycket hög nivå. Tillgången till programbolagens s.k. beställtjänster över internet ökar mycket kraftigt och då särskilt genom mobiltelefoner. 55 procent av befolkningen uppger sig ha tillgång till tv via internet i hemmet medan 22 procent har tillgång till tv i mobiltelefonen (a.a., s. 127). Enligt en undersökning som SVT låtit göra är tv i mobilen den av företagets plattformar som ökar snabbast hos användarna. Andelen som tagit del av SVT i mobilen per vecka ökade från 1,7 procent i november 2010 till 9,2 procent i december 2011.²⁰ Enligt undersökningen tittar 45 procent i gruppen 16–19 år på tv-program i mobiltelefonen, i jämförelse med drygt 3 procent i åldersgruppen 60–74 år.

Att kunna koppla internet till tv-apparaten blir också allt mer populärt. Det blir också allt vanligare att titta på tv och vara uppkopplad samtidigt, s.k. multi tasking. År 2011 använde 23 procent av befolkningen (9–79 år) internet och tittade samtidigt på tv mellan klockan 19.00 och 22.00, att jämföra med 6 procent 2003 (Medieutveckling 2012, s. 23).

²⁰ Undersökningen har utförts av TNS SIFO och avser andelen av befolkningen mellan 9 och 99 år som tagit del av SVT (svt.se och/eller SVT Play) i mobilen per vecka.

3.5.2 Radio

Fram till mitten av 1990-talet ökade radiolyssnandet²¹ i stort sett i alla åldersgrupper, framför allt i de yngre åldersgrupperna. Sedan 1997 har radiolyssnandet dock gått ner igen och ligger idag på 67 procent av befolkningen. Återigen är det de unga som har ändrat sina vanor mest, antagligen på grund framväxten av nya musik-tjänster som Spotify (Mediebarometer 2011, s. 32).²²

Män lyssnar något mer på radio än kvinnor (69 respektive 65 procent). Medan variationerna mellan olika utbildningsnivåer är relativt små finns det stora skillnader mellan arbetslösa (46 procent) och de som arbetar (cirka 73 procent) (a.a., s. 33).

Den genomsnittliga lyssnartiden uppgår till drygt två timmar. Inget annat medium ägnas så lång tid. En anledning till det är förstås att radion ofta står på i bakgrunden medan man gör andra saker. Skillnaden mellan unga och gamla är dock stor. Lyssnartiden i gruppen 9–14 år uppgår till 37 minuter en genomsnittlig dag, att jämföra med 2 timmar och 27 minuter i gruppen 65–79 år (a.a., s. 34).

Det är relativt stor skillnad mellan andelen som lyssnar på SR och kommersiell radio. Andelen som lyssnar på SR har sjunkit från 71 procent 1994 till 47 procent idag. Den kommersiella radions lyssnarandel har några gånger i början av 2000-talet varit uppe på drygt 30 procent, men har sjunkit senare år och ligger idag på 22 procent. Medan P1 har behållit sin lyssnarandel på 15 procent har P4:s lyssnarskara minskat sedan 1994 med 12 procentenheter till 28 procent. Trots det är P4 alltså den i särklass största radiokanalen (a.a., s. 36).

Den kommersiella radion attraherar framför allt personer mellan 9 och 44 år. Störst genomslag har den i åldersgruppen 25–44 år där 34 procent av lyssnarna nås. I åldersgruppen 65–79 år är det bara 3 procent som lyssnar (a.a., s. 38).

En genomsnittlig dag lyssnar 40 procent av befolkningen mellan 9–79 år på radio i en vanlig radioapparat och 29 procent i en bilradio. En liten men växande andel (6 procent) lyssnar på radio i bärbara terminaler som mobiltelefoner och mp3-spelare. Lyssnandet på webbradio ligger på 5 procent, dock med tydliga skill-

²¹ Med radiolyssnande avses i Mediebarometern all användning av radio vilket fr.o.m. 2007 inkluderar såväl webbradio som poddradio.

²² Enligt undersökningen *Svenskarna och Internet 2011* använder 86 procent av internet-användarna i åldern 16–25 år Spotify, och av dem lyssnar 55 procent dagligen på musik från tjänsten (Medieutveckling 2012, s. 31).

nader mellan olika åldersgrupper, från 8 procent bland 25–44-åringarna till 1 procent av 65–79-åringarna (a.a., s. 35).

3.6 Internet

Den förändring som kanske påverkar aktörerna på radio- och tv-marknaderna allra mest är framväxten av internet.

3.6.1 Aktörer och teknik

Regeringens mål är att Sverige ska ha bredband i världsklass. I *Bredbandsstrategi för Sverige* (N2009/8317/ITP, s. 20) anger regeringen sina mål för täckningsgraden: 90 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 100 Mbit/s senast 2020, 40 procent bör ha tillgång till 100 Mbit/s 2015.

Redan idag skulle en mycket stor andel av Sveriges befolkning kunna få tillgång till bredband genom att teckna ett internetabonnemang. Tillgången sker via fast eller mobil bredbandsuppkoppling. De nät som erbjuder fast bredbandsuppkoppling är kabel-tv-nät, xDSL och fiber eller fiber-LAN, alltså samma trådbundna nät som används för tv-sändningar.

I oktober 2011 hade 49 procent av alla hushåll och företag tillgång²³ till bredband med en hastighet om minst 100 Mbit/s. Det är en ökning med 5 procentenheter jämfört med oktober 2010. Målet om 40 procents tillgång är alltså redan uppnått. (PTS, Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi, PTS-ER-2012:18).

Antalet abonnemang på mobilt bredband har ökat kraftigt. I slutet av juni 2011 fanns det 4,2 miljoner mobila bredbandsabonnemang, en ökning med hela 80 procent i jämförelse med året innan (PTS, Svensk telemarknad första halvåret 2011 s. 16). Ökningen har fortsatt till 5,2 miljoner i slutet av 2011, vilket är fler än de fasta bredbandsabonnemangen som vid samma tidpunkt var 3 miljoner till antalet. Det är mobilt bredband som tilläggstjänst, i form av användande i smarta mobiltelefoner, som står för den stora ökningen (PTS 2011, Svensk telemarknad 2011, s. 7).

²³ Tillgång definieras i rapporten som "att stadigvarande bostäder och verksamhetsställen på kort tid och utan särskilda kostnader ska kunna beställa ett internetabonnemang som i varje fall under förhållandevis gynnsamma omständigheter medger en överföringskapacitet på 100 Mbit/s nedströms.

De största bredbandsoperatörerna för fast bredband var 2011 Teliasonera med en marknadsandel på 37,9 procent, följt av Com Hem med 18,1 procent och Telenor med 16,9 procent. Även när det gäller mobilt bredband är Teliasonera störst med en marknadsandel på 36,8 procent (a.a., s. 44 f.).

Datatrafiken i bredbandsnäten ökar kraftigt, till följd av ett ökat användande av tjänster via internet. Enligt vissa prognoser kommer datatrafiken att öka med så mycket som 35 procent per år i de fasta näten och med 107 procent per år i mobilnäten. Fler och fler tjänster tas fram och utvecklingen går mot mer och mer kapacitetskrävande terminaler.

De tjänster som distribueras via internet kan tas emot av en rad olika terminaler: datorer, mobiltelefoner, surf- och läsplattor samt tv-apparater som är anpassade för internetuppkoppling. Mer utvecklade mobiltelefoner, s.k. smarta mobiltelefoner, fungerar idag som små datorer med tillgång till internet.

3.6.2 Marknadsaktörernas användning av internet

Via internet distribueras idag företrädesvis enskilda tv-program. Till största delen rör det sig om s.k. beställ-tv där användaren själv bestämmer när han eller hon vill se ett speciellt program. Oftast är det tidigare sänt material som tillgängliggörs samt diverse webb-exklusivt material.

Så gott som alla radioprogrambolag som riktar sig till den svenska marknaden strömmar däremot även sina linjära tablålagda kanaler direkt på internet, dvs. tillgängliggör kanalerna för uppspelning utan att de laddas ner till mottagarens dator eller mobiltelefon. SR har också ett omfattande utbud tillgängligt för nedladdning, s.k. podd-radio.

Internet är dock mer än en vanlig distributionsplattform för radio- och tv-radioprogram. En viktig egenskap som internet har och som skiljer den från de flesta andra plattformar är, förutom möjligheten att själv välja tidpunkt för att titta eller lyssna på programmen, möjligheten till interaktivitet. På internet kommunicerar privatpersoner, företag och organisationer via sociala medier eller olika chattfunktioner. Användarna är inte bara passiva mottagare av ett programutbud utan det finns stora möjligheter att själva generera innehåll genom att tillgängliggöra det på internet, via tjänster som t.ex. YouTube.

3.6.3 Allmänhetens användning av internet

67 procent av befolkningen använder internet, vilket innebär en mycket snabb ökning från 1999 då andelen låg på 12 procent.²⁴ Den snabba ökningen beror framför allt på utbyggnaden av bredband.

Det finns dock stora skillnader mellan olika grupper. Medan så många som 88 procent i åldersgruppen 20–24 år använder internet uppgår motsvarande siffra till endast 43 procent i åldersgruppen 65–79 år. Skillnaden är också mycket stor mellan hög- och lågutbildade, från 80 procent av dem med mer än tre års utbildning på högskola/universitet till 31 procent bland dem med en för-gymnasial utbildning på mindre än nio år. Internet används också i något större utsträckning av män (70 procent) än av kvinnor (65 procent).

Den totala tiden för internetanvändningen i hemmet uppgår i genomsnitt till 1 timme och 40 minuter. Personer i åldersgruppen 15–24 år använder internet 2 timmar och 42 minuter medan personer i åldersgruppen 65–79 år ägnar ungefär en timme åt internet. Män använder internet längre tid än kvinnor och högutbildade längre tid än lågutbildade.

E-post är den mest använda internettjänsten. 65 procent av internetanvändarna tar del av denna tjänst en genomsnittlig dag. Av de traditionella medierna har kvällstidningarna flest läsare på internet (30 procent), följt av morgontidningarna (15 procent). Det finns stora skillnader mellan yngres och äldres användningsmönster. Unga användare kommunicerar direkt med varandra i nätverk och tar i större utsträckning del av olika ljud- och bildmedier via nätet. Kvinnor och flickor besöker bloggar och sociala nätverk oftare än män.

33 procent av den totala befolkningen och 57 procent av de äldre inte använder internet. Denna digitala klyfta, som den ibland kallas, beror på flera olika sociala, ekonomiska och geografiska faktorer, bl.a. tillgång till och kunnande att nyttja den digitala tekniken. Tillgången beror delvis på individuella val och möjligheter, bl.a. kostnaden för den enskilde, men den beror också på vilka infrastruktursatsningar som görs.

Eftersom nya investeringar i infrastruktur i första hand görs i tätbebyggda områden, där lönsamheten är högre, finns det en risk

²⁴ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Mediebarometer 2011, s. 114 ff. och avser användning av internet i hemmet en genomsnittlig dag.

att skillnaden mellan de som har tillgång till snabbt bredband och de som får hålla till godo med långsammare bredband, som inte klarar av de mer kapacitetskrävande tjänster som växer fram, kommer att öka. För möjligheterna att tillgodogöra sig det växande utbudet på internet spelar dessa skillnader en allt större roll

3.7 Ökad konkurrens

Som vi konstaterat ovan har konkurrensen om tv-tittarna och radiolyssnarna ökat eftersom utbudet har ökat väsentligt samtidigt som den tid människor ägnar åt olika medier är relativt konstant. Inte minst har internettjänsters ökade betydelse i människors liv stor påverkan på de olika radio- och tv-aktörerna.

De kommersiella programbolagens huvudsakliga intäktskällor är reklamintäkter och (när det gäller tv) intäkter från abonnemang. Det finns en etablerad ersättningsmodell på den traditionella tv-marknaden. Programbolagen sluter avtal med betal-tv-operatörer om distribution av kanaler och betal-tv-operatören paketerar sedan och säljer paket med tv-kanaler till slutkunder. Programbolagen avtalar med betal-tv-operatören om ersättningsnivå för kanalerna per abonnent och har sedan möjlighet att sälja reklamutrymme i sina sändningar baserat på antal tittare. På internet finns inte denna ersättningsmodell. Användarna, det vill säga allmänheten, har vant sig vid att mycket av innehållet som finns på internet är gratis. I takt med att användningen av internet ökar måste programbolagen därmed hitta nya intäkter för sändningar via internet, särskilt om tv-tittandet via traditionell tv, där det finns fungerade intäktmodeller med reklam och abonnemangsintäkter, skulle minska i framtiden. Som har framkommit i avsnitt 3.5.1 står sig den traditionella tv:n fortfarande starkt, men tv-tittandet via internet på datorer och i mobiltelefoner ökar starkt, särskilt bland unga.

Även för de aktörer som agerar som betal-tv-operatörer kan en överflyttning av mer och mer innehåll till internet på lång sikt innebära ett hot. Vissa betal-tv-operatörer har börjat erbjuda egna s.k. on-demand tv-boxar, vilket är ett sätt att se på tv-program när tittaren själv vill via en lösning i operatörens nät och inte på programbolagens webbplatser via internet. Sådana tjänster är integrerade i operatörens tv-tjänst.

Flera aktörer tillhandahåller såväl tv-abbonemang som bredbandsuppkoppling och förfogar dessutom över infrastruktur. Dessa aktörer

har intäkter från slutkunder i form av bl.a. betal-tv- och internet-abonnemang i operatörens nät. För överföring av tjänster via internet är det bredbandsoperatörens slutkund som betalar för den datatrafik som denna genererar genom att använda internet. Innehållsleverantörerna har inte avtal med och betalar ingen ersättning till bredbandsoperatörerna.

Utvecklingen mot en ökad trafik på internet har gett upphov till diskussionen om s.k. nätneutralitet som handlar om att nätoperatörer av olika skäl prioriterar viss internettrafik eller diskriminerar och spärrar vissa internetbaserade tjänster. Begränsningarna kan vara blockering eller filtrering av tjänster eller innehåll eller s.k. favoritprioritering. Favoritprioritering innebär att företag som levererar innehåll betalar bredbandsoperatörer för att vissa hem-sidor eller tillämpningar ska prioriteras med högre kapacitet och bättre svarstider som följd (www.pts.se). Detta kan påverka konsumenter och de aktörer som tillhandahåller tjänster via det öppna internet t.ex. genom att tjänster får lägre kapacitet och sämre svarstider. Inom EU pågår ett arbete med att kartlägga hur internetoperatörerna använder sig av dessa former av trafikhantering.

I takt med att nya terminaler tas fram, som t.ex. smarta mobiltelefoner, läsplattor och tv-apparater med möjlighet att koppla upp sig mot internet, ökar användandet av s.k. appar för nå innehåll på internet. Med denna utveckling har ett antal internationella aktörer som Apple, Google och Samsung trätt in på den svenska marknaden. Aktörerna tjänar som en mellanhand mellan innehållsleverantören och användaren och har hand om betalningsfunktionen för betal-appar. Det krävs t.ex. ett abonnemang med Apples "Appstore" för att kunna ladda ner appar till företagets produkter Iphone och Ipad. Även för innehåll som tillhandahålls via gratis-appar krävs att såväl innehållsleverantören som användaren har ett avtalsförhållande med t.ex. Apple. Det går även att nå innehåll på internet direkt på innehållsleverantörers webbplatser via webbläsare i terminalerna.

Av beskrivningen i avsnitt 3.3.2 framgick att såväl tv- som radio-reklam haft en gynnsam utveckling de senaste åren. Samtidigt har reklamintäkterna på internet mångdubblats sedan 2005 till en nivå som nu överstiger intäkterna från tv-reklamen. IRM förutspår att internetreklamen kommer att fortsätta att öka och omsätta mer än dagspressreklamen 2014 eller 2015. Denna utveckling ställer de etablerade medieföretagen inför stora utmaningar. De kan t.ex. få svårt att finansiera kvalificerad journalistik när konkurrensen om

annonsörerna blir allt hårdare samtidigt som konsumenterna överger betalda produkter och i stället väljer digitala plattformar som inte genererar intäkter till innehållsleverantörerna (Sundin 2011b, s. 7). För tv-bolagens del innebär detta att produktplaceringar och indirekt sponsring kommer att bli allt viktigare intäktskällor.²⁵

Slutligen ändras konkurrensförhållandena mellan de mediebolag som levererar innehållet. På internet möts olika typer av medie företag som tidigare har använt helt olika distributionsformer. Traditionella tidningsutgivare använder idag både ljud och rörliga bilder utöver det skrivna ordet och stillbilder medan programbolag inte bara tillgängliggör sina program på internet utan kompletterar dessa med texter, bilder m.m.

²⁵ Det är svårt att få information om värdet av produktplaceringar och indirekt sponsring och hur dessa finansieringsformer påverkar utbudet i svensk tv. Enligt uppgift från de kommersiella bolagen utgör dessa direkta och indirekta intäktskällor dock redan betydande belopp.

4 Programföretagens uppdrag

I det här kapitlet lämnar vi förslag på hur programföretagens uppdrag bör utformas på ett mer övergripande plan och hur uppdraget för granskningsnämnden för radio och tv att granska om programföretagen uppfyller uppdragen i allmänhetens tjänst kan förtydligas. Därefter går vi in på de innehållsmässiga aspekter av programföretagens uppdrag som nämns särskilt i direktiven: det utvidgade kulturuppdraget, det nordiska samarbetet, SVT:s roll i svensk filmproduktion, utbildning och folkbildning, programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter samt det s.k. speglingskravet. Även frågan om programföretagens arkiv liksom frågan om tillståndsperiodens längd behandlas i detta kapitel.

I direktiven (s. 3 f.) tar regeringen upp ett antal utgångspunkter för vårt arbete:

Den centrala uppgiften för programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst ska fortsatt vara att erbjuda ett brett programutbud som är tillgängligt för alla, som speglar mångfalden i hela landet och som kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Programföretagens verksamhet ska präglas av opartiskhet och saktighet och företagen ska beakta mediets särskilda genomslagskraft. Programföretagen har den grundläggande uppgiften att se till hela publikens behov och intressen. De har också en särställning på mediemarknaden när det gäller programinnehåll på svenska språket. ... nyckelroll när det gäller programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter och för att göra radio- och tv-program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

4.1 Uppdragens utformning

4.1.1 Uppdragens utformning idag

Sändningstillstånd

Uppdragen till programföretagen kommer framför allt till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med. Nuvarande tillstånd trädde i kraft den 1 januari 2010 och gäller till och med den 31 december 2013.

I sändningstillstånden finns villkor med allmänna bestämmelser, om innehållet i sändningarna, genmäle, beriktigande (gäller SR och UR), villkor för reklam och sponsring samt beredskaps- och säkerhetsfrågor.

Sändningstillståndens villkor vad avser sändningarnas innehåll är huvudsakligen följande (exemplifierat med SVT:s tillstånd).

Villkor uppställs som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda (5 §). Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat (6 §).

Enligt villkoren (7 §) ska SVT erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Vidare ska hög kvalitet och nyskapande form och innehåll utmärka programverksamheten. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och som helhet präglas av folkbildningsambitioner. SVT ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar.

Vidare finns villkor som rör svenska språket. SVT har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället (8 §). Villkor uppställs också för nyhetsverksamheten och samhällsbevakningen. SVT ska bl.a. meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor (9 §).

Kulturutbudet ska vara mångsidigt och av hög kvalitet (se vidare avsnitt 4.2.3). SVT ska vidare erbjuda ett varierat utbud av program av hög kvalitet för och med barn och unga. SVT ska ha en omfattande nyproduktion och egen produktion av program i olika

genrer för barn och unga. SVT ska särskilt utveckla programproduktionen för de äldre barnen och ungdomarna. Särskild hänsyn ska tas till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper, liksom till barn och ungdomar som har teckenspråk som första språk (11 §).

Villkor uppställs om programutbudets tillgänglighet och produktion av program för personer med funktionsnedsättning, liksom för verksamheten för språkliga och etniska minoriteter (13 och 14 §). Villkoren rör också frågor om dialog med berörda grupper och möjlighet till ansvarsfördelning mellan SVT, SR och UR för olika slags insatser.

Villkor uppställs om mångfald i programverksamheten genom variation i produktionsformer (15 §) och om sändande av meddelanden av vikt för allmänheten på en myndighets begäran (16 §).

Villkoren om sändningarnas innehåll i SR:s och UR:s sändningstillstånd är i huvudsak desamma som de som gäller för SVT. När det gäller villkoren för nyhetsverksamheten skiljer sig villkoren för SR från SVT på så sätt att SVT också ska sända regionala nyhetsprogram. För SR:s del gäller också särskilda villkor beträffande program för sändning till utlandet (13 §). För UR:s del skiljer sig villkoren beträffande programutbudet från SVT och SR. UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet och därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram (9 §). Sändningstillstånden återfinns i bilagorna 2–7.

Anslagsvillkor

Anslagsvillkoren är kopplade till medelstilledningen och beslutas av regeringen årligen. I anslagsvillkoren finns villkor relaterade till programföretagens ekonomi, verksamhet, organisation samt redovisning och revision. I anslagsvillkoren finns även skrivningar som utgör en del av utformningen av uppdraget till programföretagen.

Medlen från radio- och tv-avgiften ska användas för företagens kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

För att nå lyssnarna och tittarna är det enligt anslagsvillkoren nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika platt-

formar. Utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig programmen. Försiktighet bör iaktas när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla lyssnare och tittare har tillgång till.

Programföretagen ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Anslagsvillkoren återfinns i bilagorna 8–10.

4.1.2 Tydligare sändningstillstånd

Bedömning: Nuvarande sändningstillstånd ger uttryck för den typ av programutbud som programföretag i allmänhetens tjänst även fortsatt bör ha. Särskilda krav vad beträffar t.ex. mångfald, kvalitet och det svenska språket samt vissa utpekade programområden som nyhetsverksamhet, kulturutbud, minoritetsspråk och utbud för barn och unga bör gälla även nästa tillståndsperiod.

Förslag: Sändningstillstånden tydliggörs så att strukturen blir mer logisk, överlappningar undviks och användningen av vissa begrepp blir mer enhetlig.

Vår bedömning är att nuvarande sändningstillstånd ger uttryck för den typ av programutbud som programföretag i allmänhetens tjänst även fortsättningsvis bör ha.

Det är viktigt att programföretagen ser till hela befolkningens behov och intressen. Programföretagen bör därför även i framtiden ha ett brett uppdrag och därmed en mångfald i det egna utbudet. Samtidigt är det viktigt att programföretagen fortsätter att ta ett särskilt ansvar för de områden de kommersiella bolagen inte täcker.

I Europeiska kommissionens meddelande från 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1, punkt 47) hänvisar kommissionen till att ”legitimiteten i brett definierade public service-uppdrag [grundar sig på] att det ställs kvalitetskrav på de tjänster som ett offentligt programföretag erbjuder.”

Vi menar att de krav som ställs på de svenska programföretagen i sändningstillstånden är höga. Programföretagen ska erbjuda, som

vi nämnde ovan, ett mångsidigt programutbud. Hög kvalitet och nyskapande form och innehåll ska utmärka programverksamheten. Programmen ska utformas så att de tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar.

Vidare finns bl.a. villkor som rör det svenska språket, nyhetsverksamheten och samhällsbevakningen, kulturutbudet, produktionen av kulturprogram och svensk filmproduktion, samt utbudet och produktionen av program för barn och ungdomar. Villkor uppställs också om programutbudets tillgänglighet och produktion av program för personer med funktionsnedsättning, liksom om verksamheten för språkliga och etniska minoriteter.

När det gäller utformningen av sändningstillstånden anser vi dock att regeringen, i samråd med programföretagen, bör se över tillstånden och, om möjligt, formulera dem tydligare.

Som vi nämnde i kapitel 2 anser vi att en av statsmakternas viktigaste roller gentemot programföretagen är att ge företagen tydliga uppdrag. Idag kan programbolagens uppdrag, av rättsliga skäl, inte formuleras i ett styrdokument (se kapitel 9). Fram till dess att det är möjligt att formulera programföretagens uppdrag mer samlat är det dock viktigt att såväl sändningstillstånden som anslagsvillkoren formuleras så tydligt som möjligt. Enligt Europeiska kommissionens meddelande från 2009 bör medlemsstaternas definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst vara så exakt som möjligt (punkt 45): ”Det får inte råda några tvivel om huruvida medlemsstaten har avsett att en viss verksamhet ska omfattas av uppdraget eller inte.”

Idag är strukturen på sändningstillstånden inte entydig, det förekommer upprepningar och en del överlappningar. Villkor om vilket innehåll sändningarna ska ha blandas med hur företagen ska göra för att fylla programmen med detta innehåll. Det är vidare otydligt vilket programutbud som ska prioriteras. I SVT:s och SR:s sändningstillstånd står det att programföretagen ska slå vakt om programområden som är ”betydelsefulla för allmänintresset.” Det faktum att nyheter, kultur och programutbud för barn och unga har egna paragrafer i sändningstillstånden går att tolka som att dessa områden intar en särställning/är prioriterade. Vi menar dock att detta inte är en given tolkning. I de paragrafer där det står att

verksamheten ska prioriteras framgår det inte alltid i relation till vad.

Det finns också delar av programföretagens verksamhet som inte täcks av sändningstillstånden varför det kan finnas skäl att överväga att ytterligare anpassa sändningstillståndens utformning till respektive bolags faktiska uppdrag och verksamhet. Eftersom musik spelar en så central roll för SR:s fullgörande av sitt uppdrag kan det finnas anledning att överväga förtydliganden i uppdraget rörande den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester samt Radiokören likväl som skrivningar om SR:s musikutbud.

Otydligheten i sändningstillstånden kan delvis tillskrivas regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen. I förarbeten till den tidigare radio- och tv-lagen (prop. 1995/96:160 s. 85) uttalas när det gäller utformningen av tillståndsvillkoren att regeringen även i fortsättningen borde få förena sändningstillstånden med generella målsättningsvillkor – såsom mångsidigt programutbud – med tillhörande exemplifierande villkor om vad som ska gälla just för det aktuella företaget. En viss restriktivitet borde enligt propositionen iakttas vid utformningen av specificerade villkor mot bakgrund av bestämmelsen i 3 kap. 4 § YGL om redaktionellt oberoende. Vi menar att det finns ett utrymme att göra sändningstillstånden tydligare både till struktur och innehåll utan att för den skull göra dem mer detaljerade och med bevarad hänsyn till principen om redaktionellt oberoende.

Behovet av tydligare sändningsvillkor är en synpunkt som förts fram i tidigare utredningar. I 2000 års utredning Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag (SOU 2000:55) kom utredaren Anders Ljunggren fram till att sändningstillstånden var ”relativt otydliga dokument” som ”under lång tid ”byggts på” i takt med att olika frågor har förts in i public service-uppdraget” (s. 173). Ljunggren konstaterade att det vore önskvärt om de villkor och bestämmelser som skulle gälla för nästa tillståndsperiod strukturerades tydligare. Vi kan konstatera att nu gällande sändningstillstånd fortfarande har en utformning i linje med de sändningstillstånd som gällde vid tiden för 2000 års utredning.

4.1.3 Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet

Förslag: Begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet tas bort.

Enligt anslagsvillkoren ska medlen användas för företagens kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till den kompletterande verksamheten, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Av anslagsvillkoren framgår det även att för att nå lyssnarna och tittarna är det nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar.

Begreppet kompletterande verksamhet användes, såvitt vi förstår, initialt för t.ex. förlagsverksamhet som numera anses falla in under begreppet sidoverksamhet. Sedan programbolagen etablerat sig på internet har begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet allt mer kommit att användas för att diskutera tillgängliggörande av program och andra tjänster på internet och om detta är att betrakta som kärnverksamhet eller inte. I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2008/09:195 s. 37) angav regeringen att eftersom programmen som ingår i kärnverksamheten numera i stor utsträckning görs tillgängliga på företagens webbplatser är gränserna mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet flytande och att verksamheten på internet kan vara antingen kärnverksamhet, kompletterande verksamhet eller sidoverksamhet.

SVT:s kanaler har under lång tid tillgängliggjorts även via andra plattformar än marknät, bl.a. genom regler om vidaresändningsplikt. Eftersom samma kanaler har sänts på alla plattformar så har kanalerna och programmen indirekt omfattats av sändningstillstånden. SVT erbjuder idag en stor del av sina marksända program via internet varför en stor del av SVT:s program på internet också, indirekt, täcks av sändningstillståndet. Andelen webbexklusiva program, som inte omfattas, är fortfarande liten.

För SR är situationen annorlunda. Marknätet var för radion länge i huvudsak den enda utsändningsplattformen. Idag använder företaget, till skillnad från SVT, internet för en rad webbexklusiva

kanaler vilka således inte omfattas vare sig direkt eller indirekt av sändningstillståndet.

Man får inte heller glömma UR:s behov att nå sina målgrupper i utbildningsväsendet som historiskt gett upphov till andra distributionsformer. Alla UR:s program sänds dock även i marknätet vilket gör att alla deras program idag, oavsett distributionsform, i praktiken omfattas av sändningstillståndet.

Dessa olika distributionsförutsättningar gör att programföretagens tolkning av kärnverksamhetsbegreppet skiljer sig åt och får olika betydelse. Vi har uppfattat att SR och UR tolkar begreppet kärnverksamhet som att all programverksamhet och dess tillgängliggörande/distribution till allmänheten utgör kärnverksamhet. För SR:s del innebär det att en stor del av det SR uppfattar som kärnverksamhet inte omfattas av sändningstillståndet, medan det för UR:s del innebär att alla program omfattas av sändningstillståndet. SVT, å sin sida, redovisar programproduktionen uppdelad på "kanaler" respektive "webb och text" i sin public service-redovisning, vilket kan tolkas som att kanalerna utgör kärnverksamhet, och omfattas av sändningstillståndet, och allt övrigt utgör kompletterande verksamhet. Endast UR använder sig av begreppen i sin public service-redovisning och särredovisar den kompletterande verksamheten.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet framstår som missvisande och otidsenliga och bör därför tas bort ur anslagsvillkoren. Begreppen får bedömas ha mist sin tidigare betydelse. Vi menar att med nuvarande form av reglering av verksamheten (se vidare kapitel 9) är det rimligt att vara tydlig i anslagsvillkoren med att de medel som ställs till programföretagens förfogande ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Eftersom även andra distributionsformer behövs för att de program som sänds i marknätet ska nå publiken bör medlen även få användas för detta ändamål. Slutligen anser vi att medlen bör få användas till verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det kan röra sig om interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial, text och bild kopplade till programmen samt hela program som enbart produceras för och tillgängliggörs på annat sätt än i marknätet. Det är viktigt att den verksamhet som kompletterar och utvecklar de marksända programmen har en nära koppling till dessa.

Som framgår av anslagsvillkoren gäller dessutom att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse ska anmälas till regeringen för godkännande (se vidare kapitel 9). Om regeringen godkänner tjänsterna bör de, i den utsträckning de inte sänds i marknätet, kunna anses ingå i den verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden.

Programföretagen bör upprätthålla en god balans mellan den verksamhet som regleras i sändningstillstånden och övrig avgiftsfinansierad verksamhet. Hur balansen uppnås påverkas bl.a. av hur allmänhetens konsumtionsmönster utvecklas och den tekniska utvecklingen. I bedömningen måste programföretagen ta hänsyn till publikens efterfrågan samt tillgång till olika distributionsformer och utrustning för att kunna tillgodogöra sig utbudet. I detta ligger att vara försiktig med obeprövad teknik och beakta att inte alla har tillgång till all teknik. Programföretagen måste också göra en avvägning av kostnaderna i förhållandet till nyttan för allmänheten.

Möjligheter för programföretagen att tillgodoräkna sig ett utbud på internet förutsätter en annan reglering än den som finns idag. En sådan reglering bedömer vi skulle kräva grundlagsändringar (se kapitel 9). Krav som ställs i sändningstillstånden måste även fortsättningsvis uppfyllas genom programutbudet i marknätet. De villkor som ställs exempelvis när det gäller utbudet för barn och unga samt olika minoritetsspråk måste således även under den kommande tillståndsperioden uppfyllas i marknätet.

Utöver vad som angetts ovan om tv-distribution via distributionsplattformar för traditionella tv-sändningar och om radiosändningar via marknät anser vi att det är programföretagen själva som bör avgöra var man ska tillgängliggöra sitt programutbud (se kapitel 5).

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att nuvarande lydelse i anslagsvillkoren där begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet används ersätts enligt följande:

- Medlen ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Medlen får även användas för att tillgängliggöra de marksända programmen på andra plattformar samt för att komplettera och utveckla den verksamhet som regleras i sändningstillstånden.
- För att nå tittarna är det nödvändigt att den verksamhet som regleras i sändningstillstånden tillgängliggörs på olika plattformar.

- Programföretagen ska särskilja vad som är att betrakta som verksamhet som regleras i sändningstillstånden och övrig avgiftsfinansierad verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. Den verksamhet som inte regleras i sändningstillstånden ska utgå från och ha en tydlig koppling till den verksamhet som regleras i sändningstillstånden.
- Nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för den avgiftsfinansierade verksamheten som programföretagen vill lansera ska anmälas till regeringen för godkännande.

4.1.4 Granskningsnämnden för radio och tv

Förslag: Uppdraget för granskningsnämnden för radio och tv att granska om programföretagen uppfyller uppdraget i allmänhetens tjänst förtydligas enligt följande. Granskningsnämnden för radio och tv ska årligen i efterhand, utifrån redovisningar från SVT, SR och UR, bedöma om bolagen har uppfyllt sina uppdrag i enlighet med radio- och tv-lagen (2010:696) samt de villkor som anges i sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Granskningsnämndens efterhandsgranskning av program i tv, radio och beställ-tv

Granskningsnämnden för radio och tv är ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv (10 § förordningen [2010:1062] med instruktion för Myndigheten för radio och tv). Bestämmelser om nämndens sammansättning och beslutförhet finns i 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen.

Nämndens huvuduppgift är att i efterhand granska om program som har sänts i tv eller radio eller tillhandahållits i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § första stycket radio- och tv-lagen). I kapitel 9 redogörs för det stöd som finns i 7 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för denna efterhandsgranskning. Nämnden har även i uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om tillgänglighet i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen om beslutet har meddelats av regeringen. Program

granskas efter anmälan eller på initiativ av Myndigheten för radio och tv (12 § förordningen med instruktion för Myndigheten för radio och tv).

Beslut av granskningsnämnden för radio och tv kan vara friande, fällande eller friande med kritik. Följden av ett fällande beslut är beroende av vilken bestämmelse som programbolaget har överträtt. Vid överträdelse av regler om innehållet får nämnden besluta att programbolaget ska offentliggöra beslutet på lämpligt sätt. Har reglerna om otillbörligt kommersiellt gynnande, reklam eller sponsring inte följts kan nämnden ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att en särskild avgift ska betalas. Nämnden kan också förelägga programbolag vid vite att följa bestämmelser om t.ex. varning vid våldsskildringar i tv och krav på sändningsbeteckning.

Granskning av om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag

Granskningsnämnden för radio och tv har vidare i uppgift att årligen i efterhand, utifrån redovisningar från SVT, SR och UR, bedöma om bolagen har uppfyllt sina uppdrag (20 § förordningen med instruktion för Myndigheten för radio och tv). Enligt regleringsbrevet för Myndigheten för radio och tv ska nämndens bedömningar redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

I propositionen Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012 (prop. 2005/06:112 s. 48) anger regeringen att nämndens utlåtande ska ses som ett underlag för programföretagen och deras ägare, Förvaltningsstiftelsen, samt att utlåtandet också ska utgöra ett underlag för regeringen och riksdagen då det görs en samlad bedömning av verksamheten inför beslut om nästa tillståndsperiod.

I såväl denna proposition (s. 47) som i propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 53) anger regeringen att bedömningen bör ske utifrån radio- och tv-lagen samt de villkor som anges i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Inför innevarande tillståndsperiod omformulerades uppdraget på så sätt att nämnden inte längre ska bedöma *hur* utan *om* programföretagen har uppfyllt sina uppdrag. Eftersom det är SR, SVT och UR som ska bedöma på vilket sätt uppdraget ska uppfyllas ansåg Public service-utredningen, vars bedömning regeringen delade, att nämnden inte borde föreslå eller påtala förändringar som behövdes i detta avseende. Däremot

borde nämnden i förekommande fall motivera varför den ansåg att uppdraget inte var uppfyllt.

Granskningsnämnden för radio och tv har med beaktande av de uttalanden som gjordes i den senaste propositionen särskilt fokuserat på vissa ämnesområden. Dessa ämnesområden är: nya tjänster, spegling av hela landet och 55-procentvillkoret, produktion och mångfald i programverksamheten, kultur, barn och unga, tillgänglighetstjänster och verksamhet för personer med funktionsnedsättning samt verksamhet för språkliga minoriteter. Nämnden har vidare bedömt programföretagens sidoverksamheter samt programföretagens redovisning av produktivitet och effektivitet.

Granskningsnämnden för radio och tv kan ge programföretagen tillfälle att komplettera sina redovisningar. I de fall kompletteringar har legat till grund för bedömningen framgår det särskilt.

Sedan 2011 har nämnden valt att göra en samlad bedömning av de tre programföretagens redovisningar.

Behov av förtydligande av uppdraget

Vi kan konstatera att granskningsnämnden för radio och tv i granskningen följer upp tidigare års bedömningar. Även när bedömningen görs att ett villkor är uppfyllt lämnar nämnden anvisningar, t.ex. vad gäller en mer utförlig redovisning. I en granskning efterföljande år uttalar sig nämnden om huruvida tidigare efterfrågad information lämnats, t.ex. 55-procentvillkoret och variation i produktionsformer och utomstående medverkan i yttrandet över granskningen 2012 (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578). Anvisningar från nämnden avser också annat än bristen på information. I yttrandet uttalar sig nämnden om att det skulle vara värdefullt om redovisningarna gav en mer lättöverskådlig och tydlig uppdelning av det tredelade kulturuppdraget. Det framgår också att nämnden tagit fram kriterier för att bedöma om de nationella minoritetsspråken intar en särställning i förhållande till övriga minoritetsspråk.

Redovisningarnas innehåll utvecklas således i dialog mellan granskningsnämnden för radio och tv och programföretagen, samtidigt som det innebär en förbättring av förutsättningarna för bedömningen av om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag.

Av sammanfattningen i yttrandet från granskningsnämnden för radio och tv 2012 framgår att ett av de områden, på vilket nämnden

efterlyst utförligare beskrivningar från alla programföretag är tydligare redovisning av vilket material som sänts på internet.

Vidare framgår att nämndens utgångspunkt att sändningstillstånden omfattar tv- och radiosändningar och att verksamheter som programföretagen bedrivit på andra plattformar inte bidrar till uppfyllelsen av villkoren i sändningstillstånden. Det konstateras att detta har haft betydelse för bedömningen av uppfyllelsen på vissa områden.

Den begränsning som idag finns när det gäller uppföljningen av programföretagens utbud på internet, är enligt vår bedömning inte – med nuvarande regleringsform och utan grundlagsändringar – möjlig att ta bort. Vilka uppgifter som kan läggas på granskningsnämnden för radio och tv när det gäller utbudet begränsas av 7 kap. 4 § YGL och 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 9 när vi bedömer nuvarande regleringsforms ändamålsenlighet.

Myndigheten för radio och tv har vid samrådiskontakter framfört att uppdraget som granskningsnämnden för radio och tv har beträffande redovisningen inte borde omfatta uppföljningen av de villkor i anslagsvillkoren som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet, eftersom de rör annat än innehållsfrågor.

Via radio- och tv-avgiften ställs stora resurser till programföretagens förfogande och det är väsentligt att allmänhet, uppdragsgivare och företagen själva får en bekräftelse på att avgiftsmedlen har använts på rätt sätt. Insyn och öppenhet i hur verksamheten har bedrivits är viktigt för att upprätthålla legitimiteten för public service.

Av Europeiska kommissionens meddelande från 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 8) framgår det att det är önskvärt att en myndighet eller ett särskilt utsett organ utövar en öppen och effektiv tillsyn över tillämpningen av bestämmelserna mellan staten och företaget. Behovet av ett sådant organ är uppenbart, skriver kommissionen, när public service-företag åläggs kvalitetsnormer. Enligt meddelandet kan ett sådant organ vara effektivt endast om det är fristående från det företag som tillhandahåller tjänsten.

För att tillsynen ska bedömas som effektiv bör, enligt vår mening, den uppföljning som granskningsnämnden för radio och tv gör avse uppdraget i sin helhet och omfatta även den del av uppdraget som ges

i anslagsvillkoren. I kapitel 9 redovisas våra överväganden när det gäller om uppgiften vad gäller uppföljningen av de anslagsvillkor som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet i stället skulle kunna läggas på Förvaltningsstiftelsen.

Propositionsuttalanden om utifrån vad granskningsnämnden för radio och tv:s bedömning ska ske bör dock enligt vår mening komma tydligare till uttryck i instruktionen till Myndigheten för radio och tv. I denna bör anges att nämnden årligen i efterhand, utifrån redovisningar från SVT, SR och UR, ska bedöma om bolagen har uppfyllt sina uppdrag i enlighet med radio- och tv-lagen samt de villkor som anges i sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Med tanke på de höga kvalitetskrav som ställs på programföretagen och den betydelse en oberoende tillsyn och därmed granskningsnämnden har för legitimiteten för radio och tv i allmänhetens tjänst vill vi understryka att det är väsentligt att nämnden har den kapacitet och de resurser som krävs för att fullgöra denna del av sitt uppdrag.

4.1.5 Tillståndsperiodens längd

Förslag: Sändningstillstånden för SR, SVT och UR ska gälla från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2019. En översyn bör göras efter halva tillståndsperioden.

Enligt direktiven ska vi föreslå hur lång nästa tillståndsperiod ska vara och i förslaget beakta att regeringen tidigare ansett att sex år är en väl avvägd längd på en tillståndsperiod (prop. 2008/09:195 s. 32).

Vi menar att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragets omfattning, inriktning och de ekonomiska förutsättningarna ligger fast under en längre period. Det är även viktigt för andra aktörer på marknaden. Vi delar därför regeringens uppfattning att sex år är en väl avvägd längd på tillståndsperioden.

Samtidigt kan ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt leda till att förutsättningarna för public service ändras. Ställt i relation till de snabba förändringar som sker är det viktigt att företagen själva har möjligheter att, inom ramen för sitt uppdrag, agera för att möta olika förändringar. Det är enligt vår bedömning också viktigt att det finns en planerad översyn efter halva tillstånds-

perioden med möjlighet att göra en mer samlad bedömning av verksamheten.

Halvtidsöversynen ska vara framåtsyftande och ge programföretagen möjlighet att under tillståndsperioden påtala eventuella behov av förändringar i villkoren. Det ger också statsmakterna en möjlighet att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om villkoren gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet. Vid den översyn som ska genomföras under nästa tillståndsperiod föreslår vi att särskild uppmärksamhet riktas mot SVT:s normalvillkor (kapitel 8), momskompensationsmodellen (kapitel 8) och hur programföretagens redovisning av verksamheten har utvecklats (kapitel 10).

Vid samma tillfälle ska en samlad bedömning visa om det går att lägga fast ett släckningsdatum för SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar (kapitel 11).

4.2 Kulturuppdraget

I det här avsnittet kartlägger vi vad som har gjorts med anledning av riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud och bedömer om företagets kulturuppdrag bör stärkas. För att sätta det utvidgade kulturuppdraget i sitt sammanhang redogör vi inledningsvis för vilka uppdrag relaterade till kultur som programföretagen har (avsnitt 4.2.1).

4.2.1 Programföretagens uppdrag på kulturområdet

SVT och SR

I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet (prop. 2008/09:195 s. 41) gör regeringen bedömningen att kulturansvaret är en av de viktigaste delarna i företagets uppdrag i allmänhetens tjänst. Enligt regeringen har SVT och SR en viktig roll som kulturskapare och kulturförmedlare. Företagen betraktas som betydelsefulla nationella kulturinstitutioner, inte bara genom egna kulturproduktioner av hög kvalitet, utan också som viktiga arbetsgivare och uppdragsgivare för fristående kulturskapare.

I SVT:s och SR:s sändningstillstånd berörs företagets uppdrag relaterat till kultur på flera olika ställen. Det tydligaste uppdraget är att företagen ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud av hög kvalitet och

att detta utbud ska fördjupas, utvecklas och vidgas under tillståndsperioden. SVT och SR ska vidare

- bevaka händelser på kulturlivets olika områden i Sverige och i andra länder,
- skapa kulturprogram i vid mening, samt
- tillgängliggöra föreställningar, konserter m.m. vilka producerats av andra kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda kulturområden i hela Sverige.

SVT ska också bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion (se avsnitt 4.4).

Även om det inte är uttalat särskilt i sändningstillståndet ser SR musik som en stor del av sitt kulturuppdrag (SR:s public service-redovisning 2011, s. 47). Senare i detta avsnitt diskuteras relationen mellan SR:s kulturuppdrag och musikutbud.

Det första året i innevarande tillståndsperiod höjdes medelsttilldelningen till samtliga programföretag engångsvis med 3 procent istället för 2 procent. Regeringen motiverade beslutet med att framhålla ett antal viktiga verksamhetsområden som företagen behövde ges bättre möjligheter att utveckla. För SVT och SR gällde detta bl.a. kulturuppdraget där egna dramaproduktioner av hög kvalitet samt samarbeten med andra kulturinstitutioner, oberoende producenter och det fria kulturlivet särskilt pekades ut (prop. 2008/09:195 s. 55).

Ett annat villkor i sändningstillstånden med beröring på kulturområdet är att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. Folkbildning är relaterat till kultur, dels genom att folkbildning bidrar till att de kulturpolitiska målen uppfylls, dels genom att folkbildningen till delar är integrerad i denna politik (SOU 2004:30).

SVT och SR ska också erbjuda ett varierat utbud av program av hög kvalitet för och med barn och unga. Enligt villkoret ska programmen på barns och ungdomars egna villkor förmedla kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av Sverige och världen. Företagen ska ha en omfattande nyproduktion och egen produktion av program i olika genrer för barn och unga. I uppdraget ligger också att särskilt utveckla programverksamheten för de äldre barnen och ungdomarna. Dessutom ska särskild hänsyn tas till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga

och etniska minoritetsgrupper, liksom till barn och ungdomar som har teckenspråk som första språk.

Det finns också villkor som inte främst är inriktade mot konstarter. Enligt sändningstillstånden ska programutbudet spegla olika kulturkretsar och även innehålla program från olika delar av världen. Program om och från de nordiska grannländerna ska sändas i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen. Företagen ska i programproduktionen både själva och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening.

Även sändningstillståndets villkor om det svenska språket har relevans för kulturuppdraget. Enligt villkoret har programföretagen ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället.

En annan viktig uppgift på kulturområdet som har pekats ut av regeringen är programföretagens förvaltande och tillgängliggörande av det kulturarv som arkiven utgör (prop. 2008/09:195 s. 41). Detta uppdrag nämns också i anslagsvillkoren för 2012, mot bakgrund av att riksdagen beslöt att tilldela SVT, SR och UR sammanlagt 100 miljoner kronor extra från rundradiokontot i syfte att tillgängliggöra arkiven (prop. 2011/12:1, utg.omr. 17, avsnitt 3.2.2) (se vidare avsnitt 4.2).

UR

UR:s huvudsakliga uppgift är att bedriva programverksamhet inom utbildnings- och folkbildningsområdet i allmänhetens tjänst. UR omnämns inte av regeringen, såsom SVT och SR, som en nationell kulturinstitution (prop. 2008/09:195 s. 41). Det finns inte heller i UR:s sändningstillstånd villkor om ett mångsidigt kulturutbud. Det finns dock andra villkor som rör kultur, bl.a. villkor som även gäller SVT och SR om program för och med barn och unga samt det svenska språkets ställning. Även för UR har förvaltandet och tillgängliggörandet av arkiven pekats ut som en viktig uppgift.

UR:s programutbud ska, liksom SVT:s och SR:s, som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Företaget ska därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram, vilket ytterligare förstärker kopplingen till målen för politiken på kulturområdet. UR kan också sägas ha ett kulturansvar genom sitt utbildningsuppdrag, eftersom skolan och utbildningsväsendet är en av de viktigaste arenorna för

kulturupplevelser och kulturutövande. Detta kulturansvar återspeglas i att en relativt stor andel av programverksamheten är relaterad till kultur oavsett om en bred eller snävare definition av kultur tillämpas (UR:s public service-redovisning 2011, s. 14).

4.2.2 Kartläggning av SVT:s och SR:s kulturutbud

Både SVT och SR sänder mycket material som är relaterat till kultur. Oavsett hur man mäter eller definierar kultur är omfattningen av kulturbevakningen och förmedlingen av kulturupplevelser stor.

I det här avsnittet redogör vi för hur SVT:s och SR:s kulturrelaterade utbud har utvecklats mot bakgrund av riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud inför nuvarande tillståndsperiod.

Utmaningar i kartlägningsarbetet

Vi har funnit att det ligger en stor utmaning i att klargöra vad som utgör programföretagens kulturutbud och hur detta påverkas av en förändrad medelstildelning. Det är svårt att jämföra kostnader för olika program och att jämföra kostnader och utfall av olika strategiska satsningar på kulturområdet. I SVT kunde man exempelvis under 2011 både se hur högkvalitativa musikinslag inom olika genrer av populärmusik integrerades i ett underhållningsprogram som "På spåret" och hur verksamheten knuten till Berwaldhallen förekom i den underhållningsrelaterade serien "Maestro", där olika kända personer skulle lära sig att dirigera en symfoniorkester.

En annan svårighet har varit att programföretagens programkategorier inte alltid korresponderar med deras uppdrag. Som exempel väljer SVT att redovisa kulturutbud utifrån programkategorierna fiktion och kultur, vilka dock inte rymmer det kulturinnehåll som finns inom underhållning eller andra samhällsorienterade program. Dessutom klassificerar SVT och SR programinnehåll på olika sätt. Underhållningsprogram i tv fångas t.ex. inte upp på ett rättvisande sätt i åiterrapporteringen i förhållande till kulturuppdragen som ofta åiterrapporteras i förhållande till konstarter. Motsvarande problem finns när det gäller radioutbudet, där den stora andelen musik kan sättas i relation till kulturuppdraget, men åiterrapporteras separat. Detta kan bidra till att de viktiga kulturella uttryck som finns i

olika musikgenrer inte synliggörs som sådana, trots att musik utgör en stor del av radioutbudet.

Att SR har ändrat sina redovisningsprinciper inför nuvarande tillståndspanad har vidare inneburit svårigheter att få fram längre tidsserier i statistiken och att jämförelser mellan olika programkategorier och olika tillståndspanader får göras med försiktighet.

SVT

I vår kartläggning av vad som gjorts med anledning av uppdraget har SVT lyft fram hur planerings- och produktionsprocesserna inom tv är långa och sträcker sig över flera år från att en process kring en produktion tar sin början till att produktionen sänds. Det kan innebära att satsningar ännu inte avslutats och resulterat i en sändning. SVT menar att man har kunnat göra satsningar som annars inte hade varit möjliga utan den särskilda medelstillelningen 2010.

SVT har gjort satsningar på kulturområdet som är större än den extra medelstillelning som gjordes för 2010. För området fiktion och kultur är utfallet 61 miljoner kronor högre 2010 jämfört med 2009 och 79 miljoner kronor högre 2011 jämfört med 2010 (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 13).

Fiktion används som ett samlingsbegrepp för fiktiva berättelser i tv. En underkategori till fiktion är drama som rymmer såväl svensk som nordisk produktion. Fiktionsutbudet omfattar även inköpta fiktionstitlar i singel- eller serieform och många filmer som tidigare biografvisats. SVT har en strategi från 2011 som är inriktad på att sända kvalitetsserier både i ökad volym och på bra sändningstider. En strävan är också att kunna sända serierna kortare tid efter premiären i ursprungslandet än vad som tidigare gjorts. Andra satsningar inom fiktionsområdet har varit olika dramaproduktioner, program med annat ursprung än anglo-amerikanskt och svensk s.k. independentfilm.

Inom programkategorin kulturfakta finns de program som ska bevaka, spegla och kritiskt granska händelser på kulturlivets olika områden. Kulturfakta förekommer som egna program med dagliga nyheter, bevakningsuppdrag, debatter och dokumentärer. Kulturfakta förekommer också i program med bredare innehåll, som Gomorron Sverige.

Genom det kulturrelaterade utbudet uppfyller också SVT sitt uppdrag att självt och i samarbete med utomstående producenter

och utövare i det svenska kulturlivet svara för en omfattande produktion av kulturprogram. Vidare gör man i enlighet med sitt uppdrag föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga.

SVT samverkar med kulturinstitutioner och fria kulturproducenter. Utvecklingen har visat på en minskning av antalet produktioner där sådan samverkan varit aktuell, å andra sidan har antalet sändningstillfällen ökat något (se nedan).

Programkategorin underhållning ingår som nämnts inte i SVT:s redovisning av det kulturelaterade uppdraget. Det kan ändå noteras att SVT framhållit att arbetet med att förankra och utveckla mångfaldsaspekter, speglingsuppdrag och folkbildning har fortgått för underhållningsutbudet, likväl som för det övriga programutbudet.

Andelen fiktion i de rikssända och regionala programmen har ökat något mellan 2010 och 2011, från 24 till 27 procent. Räknat i sändningstid har antalet timmar ökat från 5 242 till 6 128 timmar. För programkategorin kultur och musik är andelen 7 procent både 2010 och 2011. Sändningstiden har dock ökat något från 1 460 till 1 580 timmar. Antalet samarbeten med kultur- och musikinstitutioner har gått ner från 66 stycken 2010 till 49 stycken 2011. Antalet sända timmar låg konstant på cirka 190 timmar, medan antalet sändningstillfällen ökade från 219 till 223. SVT:s kulturutbud riktat till barn i åldern 0–12 år har ökat, från 2 632 timmar 2010 till 3 464 timmar 2011. Antalet timmar kultur och musik ökade från 51 till 81 timmar under samma period (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 59).

Vår bedömning av SVT:s redovisade kulturelaterade utbud är att företaget i de allra flesta aspekter står för ett rikt utbud på detta mångfacetterade område. Det är däremot svårt att ställa utbudet i relation till det utbud som sändes under den föregående tillståndsperioden. Några indikatorer på fördjupade satsningar är att SVT avsatt mer medel på kultur och fiktion och att kulturelaterade programkategorier utgör en större andel av det totala programutbudet samt att antalet sändningstimmar har ökat.

SR

Som har konstaterats i kapitel 3 utgjorde kulturutbudet totalt 7,5 procent av SR:s samlade sändningstid på alla plattformar 2011. Detta motsvarar 14 588 sända timmar, vilket är en minskning jämfört med 2010 då antalet timmar uppgick till 15 486. Enligt SR

beror minskningen på att Radio Swedens sändningar på kort- och mellanvåg upphörde i slutet av 2010. Trots den minskade sändningstiden har kostnaderna för programområdet kultur ökat från 251,9 miljoner kronor 2010 till 262,8 miljoner kronor 2011 (SR:s public service-redovisning 2011, s. 43).

Precis som när det gäller SVT är det svårt att skilja ut särskilda satsningar hos SR som enbart är föranledda av det utvidgade kulturuppdraget. Däremot kan vi utifrån företagens redovisningar se att särskilda satsningar gjorts på kulturområdet. Dessa initierades i de flesta fallen under 2010, men löper ofta över mer än ett år.

SR har under innevarande tillståndsperiod valt ut fem områden där särskilda medel för publicistiska satsningar avsätts i syfte att nå vissa strategiska mål. Ett av dessa områden är kultur. På detta område har företaget satsat på samordning av resurser i de olika kulturprogrammen och på såväl lokal närvaro som internationella utblickar.

De strategiska satsningar som gjorts beror till viss del på den ökade medelstillelningen för 2010, men andra faktorer har också haft betydelse. Enligt SR har medel kunnat frigöras till ytterligare satsningar inom kulturområdet genom stora besparingar under perioden 2002–2009. Utöver den 3-procentiga höjningen av medelstillelningen 2010 har SR fått totalt 10 miljoner kronor 2010 och 2011 för att kunna behålla kvaliteten i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen.

Sammantaget har de strategiska satsningarna bidragit till cirka 100 större eller mindre aktiviteter på redaktioner och kanaler under 2011. Eftersom SR rapporterar om satsningar under 2011 som resultat av det utvidgade kulturuppdraget syns därmed en effekt som sträcker sig längre än bara för 2010. I vissa fall har aktiviteter kommit till stånd på grund av tillskott av resurser och i andra fall har det handlat om att utvecklingsarbete initierats. Denna process kommer, enligt SR, på sikt att öka kvaliteten och omfattningen av utbudet.

Besparingarna under perioden 2002–2009 och den extra medelstillelningen för 2010 innebar, enligt SR, att företaget kunde fatta beslut om tillfälliga satsningar under innevarande tillståndsperiod. För perioden 2010–2011 avsattes 110 miljoner kronor till utvecklingsprojekt av vilka flertalet avser det utvidgade kulturuppdraget. För resten av tillståndsperioden planerar företaget att avsätta ytterligare cirka 50 miljoner kronor. Kostnaderna för de satsningar som beskrivs nedan uppgår till mellan 10 och 15 miljoner kronor.

Under innevarande tillståndsperiod har bl.a. följande satsningar gjorts inom kulturområdet. En internationell kulturkorrespondent tillsattes med ett uppdrag att ge publiken en både bred och djup bild av Sverige och övriga världen. De kulturinslag som denne korrespondent producerade var avsedda för hela SR, kunde höras i alla kanaler och förekom följaktligen inte enbart i kulturprogram. Vidare inrättades fyra nya tjänster för kulturreportrar vilka är stationerade på fyra olika platser i Sverige med syfte att ge publiken tillgång till program om hela Sveriges kulturliv. Bland övriga satsningar kan nämnas de nya programmen Kosmos i P1 och P4 Kultur samt den nya kulturguiden på webben som syftar till att ge en samlad bild av SR:s stora kulturutbud. Förutom dessa speciella satsningar fick ett antal produktioner inom kulturområdet resurstillskott under 2010, bl.a. Magasinet skrinet, en satsning på sagor för barn på de nationella minoritetsspråken.

Flera av de publicistiska satsningar som gjorts ligger, enligt SR, i gränslandet för vad som kan rubriceras som kultur. De ligger inom ramen för ett arbete med att bredda kulturbegreppet och integrera kulturellt relaterat innehåll i flera olika typer av program. Kostnaderna för sådana satsningar uppgick enligt SR under 2010 till mellan 15 och 20 miljoner kronor. Dessa satsningar lyfts fram av SR som viktiga för företagets strategiska arbete på kulturområdet.

Särskilt om SR:s uppdrag och musik

Eftersom musik är så framträdande i SR:s utbud finns det anledning att beröra uppdraget relaterat till musik. Som framkom i kapitel 3 stod musiken för totalt 58 procent av den totala sändningstiden 2011. I de kanaler som sändes via FM utgjordes 53 procent av musik.

Villkoren i sändningstillståndet reglerar inte omfattningen på musikutbudet. Av tillståndet framgår att SR ska göra föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga för hela publiken genom samarbeten med kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda områden i hela Sverige. Musikutbudet i sin helhet kan framförallt förstås i förhållande till det villkor som anger att SR spelar en viktig roll som kulturskapare och kulturförmedlare samt i förhållande till det breda kulturuppdraget.

SR menar att kulturuppdraget i stora delar avser musik och att utbudet ska finnas för alla lyssnare. Man ska främja musikalisk utveckling och introducera ny musik och nya talanger, men också

värna om musikaliska traditioner. SR tolkar sitt uppdrag som att företaget har ett särskilt ansvar för musik av svenska upphovsmän, med svenska artister eller upphovsmän och för musik på svenska språket. SR tolkar sitt kulturförmedlande uppdrag som att man ska sprida levande musik till hela landet. Därför har företaget en omfattande produktion och utsändning av levande musik i form av konserter och andra evenemang. Genom sin symfoniorkester och Radiokören förfogar företaget också över en kultur- och musikinstitution av hög konstnärlig kvalitet (SR:s public service-redovisningar 2011, s. 51).

Vi har tagit del av de strategier och avväganden som görs vid musikurvalet. Vår uppfattning är att musikutbudet korresponderar med såväl ett snävare konstformsrelaterat uppdrag som ett bredare uppdrag på kulturens område. Detta resulterar även i satsningar på genrer som motiveras utifrån kulturuppdraget, men som inte alltid har det största lyssnarunderlaget. Detta ger en stor bredd i utbudet.

4.2.3 Ett fortsatt stärkt kulturuppdrag

Bedömning: Riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud har bidragit till att SVT och SR har breddat kulturbegreppet och integrerat kulturrelaterat innehåll i fler programkategorier, vilket kan innebära att kulturutbudet kan nå större målgrupper. SVT och SR bör även fortsatt fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud på det sätt som hittills skett.

Programföretagens kulturansvar är centralt för public service-uppdraget. I tillämpliga delar överensstämmer detta ansvar med de övergripande målen för politiken på kulturområdet (jfr prop. 2009/10:3). Precis som dessa mål rymmer företagens kulturuppdrag en tudelad definition av kultur, dels en bred definition som utgår från människans hela livssituation i form av traditioner, vanor, moral och trosuppfattningar, dels en snävare definition som är synonym med de klassiska konstformerna som musik, dans, drama, bildkonst, litteratur och slöjd.

Samtliga programföretag har kulturellt relaterade uppdrag rörande folkbildning, barns och ungas kulturupplevelser, särskilt ansvar för det svenska språket samt vissa kulturarvsfrågor. SVT och SR har därutöver ett mer uttalat kulturuppdrag som framförallt är orienterat

mot kultur som konstnärlig uttrycksform och därmed är smalare än de kulturellerade uppdrag som gäller samtliga programföretag. Riksdagen har bedömt att detta smalare kulturuppdrag är viktigt och har inför innevarande tillståndperiod gett SVT och SR i uppdrag att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud.

Vi kan konstatera att det utvidgade kulturuppdraget avsett en begränsad del av företagens kulturellerade uppdrag, men att företagens insatser inte har haft denna begränsning. Avsaknaden av detaljreglering har gett företagen utrymme att använda medlen enligt egna prioriteringar. Mycket talar för att de under innevarande tillståndperiod har fördjupat, utvecklat och vidgat sina respektive utbud relaterade till kultur.

Enligt direktiven ska vi bedöma om företagens kulturuppdrag ska stärkas. Vi menar att våra överväganden inte enbart ska avse det smalare kulturuppdraget till SVT och SR, utan också de kulturellt relaterade uppdrag som alla företagen har rörande folkbildning, barns och ungas kulturupplevelser, särskilt ansvar för svenska språket samt vissa kulturarvsfrågor. Detta grundar sig i vår breda syn på företagens kulturuppdrag och att programföretagen själva inte begränsar sina satsningar på kulturområdet enligt den snävare kulturdefinitionen.

Kartläggningen visar att riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud har bidragit till en utveckling hos både SVT och SR som innebär både en breddning av kulturbegreppet och en integrering av kulturellerat innehåll i flera olika typer av programkategorier. Detta innebär att utbudet kan nå större målgrupper, vilket vi ser som positivt. Denna breddning och integrering har dock inneburit vissa svårigheter vad gäller möjligheterna till uppföljning, eftersom olika satsningar inte med lätthet låter sig kategoriseras inom de programkategorier som företagen använder sig av i public service-redovisningarna. Vår generella inställning är att företagens redovisningar ska vara transparenta och tydliga (se kapitel 10). Med utförliga kommentarer och analys bör även en sådan utveckling kunna redovisas.

Oaktat de utmaningar som kommittén haft i analysen av programföretagens kultursatsningar, så bedömer vi att SVT och SR i stort fullgör sina kulturuppdrag. Vi menar att de kulturellt relaterade uppdragen är så centrala för public service att SVT och SR även fortsatt bör fördjupa, utveckla och vidga kulturutbudet på det sätt som hittills skett.

Som nämnts har inte UR något uttalat kulturuppdrag i sändningstillståndet. Med tanke på UR:s specifika uppgift, att bedriva program-

verksamhet inom utbildningsområdet i allmänhetens tjänst, anser vi inte att företaget ska ha ett kulturuppdrag av den art som SVT och SR har. Vi vill dock betona att en stor andel av UR:s sändningar är kulturrelaterade program och att företaget därigenom tar ett viktigt ansvar även på kulturområdet.

4.3 Nordiskt samarbete

Bedömning: Det finns inte behov av att ytterligare stärka det nordiska samarbetet. Det nordiska programutbytet ökar inom Nordvision och har en framträdande plats i SVT:s programutbud.

I vårt uppdrag ingår att överväga om samarbetet på nordisk nivå behöver stärkas. Av våra direktiv framgår att det nordiska programutbytet och samarbetet inom Nordvision – som syftar till att värna och utveckla den nordiska kulturgemenskapen – är viktiga delar av public service-företagens kulturuppdrag.

I SVT:s och SR:s kulturuppdrag, så som de är formulerade i sändningstillstånden, ingår att sända program om och från de nordiska grannländerna i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen. UR har inte något motsvarande uppdrag. Det nordiska samarbetet är mest utvecklat på tv-området, varför följande redogörelse främst inriktas på SVT och dess samarbeten, bl.a. inom ramen för Nordvision.

Eftersom vi ska överväga om samarbetet på nordisk nivå ska stärkas och de nuvarande samarbetena inte enbart rör kulturprogram menar vi att denna del av kulturuppdraget inte enbart rör det smalare kulturuppdraget utan att den nordiska kulturgemenskapen ska främjas genom alla programkategorier.

4.3.1 SVT

Den svenska tv-publiken nås av programutbud från de nordiska grannländerna på olika sätt. SVT lyfter självt fram Nordvisionsarbetet (se nedan) och nyhetsutbytet inom ramen för Eurovision Regional News Exchange. SVT köper även nordiska tv-program från det reguljära marknadsutbudet (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 42). Ett annat exempel på material som stammar från nordiskt sam-

arbete är det samiskspråkiga nyhetsprogrammet Ođđasat som SVT producerar i samarbete med norska NRK och finska YLE Sámi Radio.

SVT har ett tämligen omfattande nordiskt programutbud. Mellan 2010 och 2011 ökade sändningstiden för program från övriga nordiska länder från 1 153 till 1 367 timmar, vilket motsvarar en ökning från 11 till 13 procent av företagets rikssända förvärvade utbud (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 80). Sändningstiden för de nordiska programmen har ökat de senaste åren medan andelen av utbudet har legat relativt konstant. Som en jämförelse låg sändningstiden 2005 på 420 timmar och andelen på 13 procent.

Ungefär 40 procent av sändningstiden för program från övriga nordiska länder hade norskt ursprung 2011. Det danska utbudet motsvarade 36 procent och det finska 24 procent. Sändningstiden för program från Island uppgick till endast två timmar (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 80).

Av den totala sändningstiden för program från övriga Norden 2011 hade 978 timmar förvärvats genom Nordvision. Av dessa var 210 timmar förstasändningar, vilket är en ökning i förhållande till 2010 (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 80).

Nordvision

Den mest betydelsefulla och omfattande källan till nordiska program är Nordvision, ett tv- och mediasamarbete mellan fem nordiska public service-företag: SVT, danska DR, norska NRK, finska YLE och isländska RUV. Vidare är UR, grönländska KNR och färöiska KVF associerade medlemmar. Nordvisionssamarbetet etablerades 1959 och syftar till att stärka den nordiska kulturgemenskapen och public service i Norden. Samarbetet mellan medlemmarna sker främst genom programutbyte, samproduktioner av program, programutveckling samt kunskapsmässigt och strategiskt samarbete i expertgrupper.

Genom Nordvisionsfonden, som får sina intäkter från kabel-distribution av de nordiska public service-bolagens program inom Norden, lämnas produktions- och utvecklingsstöd. Ett digitalt distributionssystem används mellan programbolagen. Det finns även en samproduktionsdatabas med en digital projektkalender. Genom ett arkivsamarbete har tillgänglighet och överblick kunnat åstadkommas, bl.a. genom en särskild arkivering och sökfunktion.

Programutbytet sker inom kategorierna fakta, barn, kultur/musik-utbud, dokumentärer och journalistik. Vidare samproduceras en rad program inom samma programkategorier. Genom Nordvisionssamarbetet bistår länderna varandra med finansiering, förköp och samverkan i produktionen.

Som tabell 4.1 nedan visar samproducerades totalt inom Nordvision sammanlagt 1 027 program med en sändningstid på totalt 505 timmar 2011. Programutbytet omfattade 2 627 program med en sändningstid på 1 267 timmar. En jämförelse med 2007 visar att samproduktionerna har minskat medan programutbytet har ökat. Programutbytets volym har ökat även på längre sikt, åtminstone sedan 1990.

Tabell 4.1 Program som tagits fram inom ramen för Nordvision 2007 och 2011

	2007		2011	
	Antal	Sändningstid i minuter	Antal	Sändningstid i minuter
Samproduktioner	2 472	1 020	1 027	505
Programutbyte	1 759	828	2 627	1 267
Totalt	4 231	1 848	3 654	1 772

Källa: Nordvisions årsberättelser 2007 och 2011/2012.

Antalet program eller sändningstid är mått på omfattningen av Nordvisionssamarbetet, men får förstås i sitt sammanhang. Exempelvis är barnprogram ofta korta men många till antal, medan dramaproduktioner är längre men färre till antal. Övergripande visar statistiken som presenteras i Nordvisions årsberättelser på ett djupt nordiskt samarbete inom flera olika programkategorier. Andra viktiga dimensioner i det nordiska samarbetet, som framhållits av såväl SVT som Nordvision, är programutveckling, strategiskt samarbete och gemensam kunskapsutveckling.

Samarbetet inom ramen för Nordvision är omfattande och betydelsefullt för stärkandet av den nordiska kulturgemenskapen samt för möjligheten för SVT att vara med och producera och visa högkvalitativa program. Det finns en rad fördelar med detta samarbete. Det ekonomiska bidraget vid samproduktioner bidrar till att fler produktioner av hög kvalitet når de svenska tv-tittarna. Från Nordvisions sida framhålls att samarbetet innebär att respektive lands finansiering av public service kan utnyttjas mer effektivt. De nordiska

länderna tillsammans utgör också en relativt stor tv-marknad, vilket kan ge fördelar för de nordiska bolagen när det gäller inköp och rättigheter. I vissa fall har bolagen också kunnat samarbeta kring den internationella bevakningen.

Enligt Nordvision finns det svårigheter att få till stånd avtal om rättighetsersättningar på nivåer som möjliggör ett programutbyte. Programutbytet sker under devisen ”vi delar allt vi äger”. Att förvärva rättigheterna för hela Norden, med en befolkningsbas på cirka 25 miljoner personer, är mer kostsamt än att förvärva rättigheterna för ett enskilt land. Ersättningsnivåerna uppges vara särskilt höga inom drama, vilken är en av de viktigaste kategorierna för programutbytet och stärkandet av den nordiska kulturgemenskapen. Digitaliseringen ökar visserligen möjligheterna att fördjupa samarbetet inom Nordvision, men rättighetsfrågan begränsar idag möjligheterna till gemensamma beställtjänster för Norden. Nordvision bedömer att även krav på en ökad utläggning på externa producenter och en annan fördelning av rättigheter kan få följder för det nordiska samarbetet.

Nordisk Film & TV-fond

SVT är partner i Nordisk Film & TV-fond, vars syfte är att främja nordisk film- och tv-produktion av hög kvalitet genom finansiellt stöd till projektutveckling och produktion av spelfilm, tv-fiktion och kreativ dokumentärfilm. Genom fonden finansieras även distribution och dubbnings av nordisk film och filmkulturella initiativ av nordiskt intresse. Fonden består av 18 partners, förutom SVT bl.a. Nordiska rådet, TV4 och Kanal 5.

Diskussioner om en samnordisk kulturkanal

Det har sedan länge förts diskussioner på nordisk nivå om att starta en samnordisk tv-kanal. I november 2010 beslutade Nordiska rådet att rekommendera de nordiska ländernas regeringar att etablera en oberoende kultur-tv-kanal i samarbete med nordiska public service-företagen. Enligt rekommendationen bör kanalen antingen få en egen kanalplats eller sändas i någon av de befintliga public service-kanalerna. Rådet hänvisar till en utredning kring möjligheterna att

starta en nordisk kulturkanal, benämnd Arte Norden, i samarbete med den fransk-tyska kulturkanalen Arte.¹

De nordiska public service-företagen har i en gemensam skrivelse uppmanat Nordiska rådet att inte gå vidare med planerna kring Arte Norden med motiveringen att projektet inte är realistiskt utifrån ekonomiska, distributionsmässiga och publikunderlagsmässiga grunder. De hänvisar bl.a. till att det redan finns ett fungerande samarbete i Nordvision genom vilket en stor andel drama- och kulturprogram når en bred publik via företagens huvudkanaler.

Efter möte mellan de nordiska kulturministrarna och representanter för Nordiska rådet hösten 2011 har frågan mynnat ut i att en bredare studie om möjligheterna för och önskemål om ökad spridning i olika medier av nordiskt kultur nu genomförs. Studien beräknas vara färdig i oktober 2012.

4.3.2 SR

SR och public service-företagen i Danmark, Norge och Finland har ett etablerat journalistiskt och publicistiskt samarbete i samband med större nyhetshändelser. Exempel på sådana den senaste tiden är det danska valet, terrordåden i Norge och Skid-VM. SR:s utrikeskorrespondenter och SR:s nyhetsmaterial har använts både av NRK och YLE.

Det finns även direkta samarbeten i regioner som gränsar till de andra nordiska länderna. Exempel på sådana är P4 Västs programpunkt ”Hallå Norge”, där en norsk programledare rapporterar i det lokala morgonprogrammet, eller P4 Värmlands samarbete med regionala redaktioner i Norge.

Ett annat område där det finns ett direkt samarbete mellan public service-bolagen på nordisk nivå är radioverksamheten för den samiska folkgruppen som är delad mellan flera stater. SR Sameradio har ett omfattande samarbete med norska och finska sameradion (SR:s public service-redovisning 2011, s. 75).

SR har framhållit att förutsättningarna för ett nordiskt programutbyte är andra för radio än tv. På grund av språkskillnader sänds sällan program eller programinslag från övriga nordiska länder.

¹ Utredningen finns tillgänglig på Nordiska rådets webbplats:
<http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet/aerenden/dokument-13-2010/>.

4.3.3 UR

UR har som nämnts inte något uppdrag att stärka den nordiska kulturgemenskapen, men deltar som associerad medlem i Nordvision och flera av dess arbetsgrupper. Via Nordvisionsfonden kan UR söka stöd för nordiska samproduktioner. UR har 2011 varit huvudproducent för sex samproducerade tv-serier och samproducent till ytterligare ett antal produktioner. Syftet med UR:s engagemang i Nordvision är detsamma som för SVT, det vill säga programutbyte, samproduktion, strategisk samverkan, programutveckling och kunskapsutbyte.

4.4 SVT:s roll för svensk filmproduktion

I detta avsnitt redogör vi för hur vi följt arbetet med att få till stånd en ny branschsamverkan för svensk film i de delar som rör SVT. Vi tar också ställning till om det finns behov av att fortsatt stärka SVT:s uppdrag när det gäller utvecklingen av svensk filmproduktion.

Vårt arbete i denna del har utförts bl.a. genom kontakter med SVT, Svenska Filminstitutet (SFI), Film- och TV-producenterna och den särskilde utredare som har haft i uppdrag att få till stånd en branschsamverkan för svensk film (Ku 2011:01).

4.4.1 SVT, kulturuppdraget och svensk film

Inom ramen för de statliga filmpolitiska insatserna ska SVT enligt sitt sändningstillstånd bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Detta ansvar nämns i samband med företagets övergripande kulturuppdrag vilket i stora drag handlar om att bevaka, producera och tillgängliggöra kultur (se avsnitt 4.2).

SVT:s verksamhet på filmområdet bidrar på olika sätt till att fullgöra kulturuppdraget. Detta görs t.ex. i form av bevakning av film, genom presentationer av filmer i samband med visningar, via recensioner i kulturbevakande program och på företagets webbplats. Uppdraget att tillgängliggöra kultur kommer bl.a. till uttryck genom att SVT visar betydande mängder fiktion, drama och dokumentärer i både lång- och kortfilmsformat. Under 2011 visades totalt 600 svenska och utländska långfilmer (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 15). Av de 198 svenska långfilmer som sändes på tv under 2010 visades 126 i någon av SVT:s kanaler (Svenska Filminstitutets verksamhetsberättelse 2010).

4.4.2 Filmavtalet

Nuvarande avtal

Den svenska filmpolitiken förverkligas huvudsakligen genom filmavtal. Det första avtalet mellan staten och filmbranschen slöts 1963 och sedan dess har filmavtalet omformulerats och omförhandlats omkring vart femte år. Det nuvarande avtalet började gälla den 1 januari 2006 och var avsett att löpa fram till och med den 31 december 2010. Efter en förlängning på två år löper avtalet ut den 31 december 2012.

Genom avtalet genereras medel till produktionsstöd samt stöd till distribution och visning av film. Filmavtalsmedlen kommer svensk filmproduktion till del genom SFI.

Dåvarande Sveriges Radio ingick 1974 ett avtal med SFI för att stödja svensk filmproduktion efter att en statlig utredning hade föreslagit att företaget borde ta ett ansvar för filmen. SVT blev 1993 en avtalspart i filmavtalet.

Målen med 2006 års filmavtal som nu gäller är att:

- stödja och stimulera förnyelse och utveckling av värdefull svensk filmproduktion samt distribution och visning av film i hela landet,
- verka för att svensk filmproduktion ska utgöra en dynamisk tillväxtbransch,
- förbättra kvinnliga filmskapares villkor,
- främja arbetet mot olovlig hantering av film i alla visningsformer,
- verka för att svensk film ska spegla hela landet,
- verka för att svensk film ska nå en större publik i alla visningsformer både i Sverige och internationellt, samt att
- verka för att antalet biobesök i Sverige ska öka.

Bland parterna i nuvarande filmavtal finns ett antal tv-företag: SVT, TV4, MTG och C More Entertainment. Kanal 5 var tidigare avtalspart men valde att inte skriva under den tvååriga förlängning av avtalet som gjordes 2010.

Som tabell 4.2 visar uppgick SFI:s intäkter inom ramen för filmavtalet till 387 miljoner kronor 2011, varav knappt hälften utgjordes

av statsbidrag. Tv-företagen bidrog med 53 miljoner kronor, varav 37,5 miljoner kronor från SVT.

Tabell 4.2 Svenska Filminstitutets intäkter inom ramen för filmavtalet, mnkr

	2010	2011
Statsbidrag	185,0	185,0
Tv-företag,	54,1	53,0
<i>varav SVT AB</i>	<i>36,8</i>	<i>37,5</i>
<i>TV4 AB</i>	<i>8,7</i>	<i>8,8</i>
<i>MTG AB</i>	<i>4,3</i>	<i>4,4</i>
<i>Kanal 5 AB</i>	<i>2,2</i>	<i>0</i>
<i>C More Entertainment AB</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>
Producentföreningen	2,0	1,3
Biografavgifter	138,3	147,5
Summa intäkter	379,5	386,7

Källa: Svenska Filminstitutets verksamhetsberättelse 2011.

I tillägg till de direkta bidragen till SFI garanterar tv-företagen ett visst angivet belopp, kallat garantibelopp, som ska användas till samproduktioner, medfinansiering och köp av visningsrätter av nya svenska långfilmer och nya svenska kort- och dokumentärfilmer. Enligt avtalet uppgår garantibeloppen i genomsnitt till 36 miljoner kronor för SVT, 20 miljoner kronor för TV4, 1 miljoner kronor för MTG samt 0,5 miljoner kronor för Kanal 5 och C More Entertainment. Till skillnad från de övriga tv-företagen har SVT och TV4 ytterligare åtaganden genom att de varje år ska redovisa till SFI hur garantibeloppen har använts. I garantibeloppen inkluderas inte medel som SVT och TV4 använder till egna filmproduktioner.

SVT satsade under 2011 totalt drygt 70 miljoner kronor på svensk filmproduktion, utöver bidraget direkt till SFI på 37,5 miljoner kronor (se tabell 4.3). Det är cirka 34 miljoner kronor mer än det belopp som SVT garanterat enligt avtalet.

Tabell 4.3 SVT:s deltagande i svensk filmproduktion 2011

	Belopp (mnr)	Antal titlar
Långfilm	40,1	31
Dokumentärfilm	22,5	43
Novell- och kortfilm	7,7	37
Totalt	70,3	111

Källa: SVT:s redovisning till Svenska Filminstitutet 2011.

SVT:s totala satsningar på svensk filmproduktion har ökat de senaste åren. Som en jämförelse satsade företaget totalt 53 miljoner kronor fördelat på 87 titlar 2007 och 58 miljoner kronor fördelat på 92 titlar 2010 (SVT:s redovisningar till SFI för 2007 och 2010).

SVT:s roll i kommande filmavtal

I januari 2012 skrev ett antal parter under en avsiktsförklaring om ett nytt filmavtal som ska gälla från 2013 till 2015 (se bilaga till regeringsbeslut 2012-01-26, Ku2012/119/RFS). Avsikten är att filmavtalet ska undertecknas under hösten 2012 i samband med att regeringen lämnar över budgetpropositionen till riksdagen. Avsiktsförklaringen undertecknades med förbehåll för regeringens godkännande. Bland de som undertecknat finns tv-företagen SVT, TV4, MTG, SBS TV och C More Entertainment. I princip har inga nya aktörer tillkommit utöver de grupper av aktörer som är parter i nu gällande avtal. På grund av ändrade ägarförhållanden har den tidigare avtalsparten Kanal 5 ersatts av SBS TV.

Enligt avsiktsförklaringen är det nya avtalets övergripande mål att främja en svensk filmproduktion av hög kvalitet och hög attraktionskraft, såväl nationellt som internationellt, samt en stark och dynamisk filmbransch. Parterna är överens om att fortsatt aktivt verka för utökad finansiering av avtalet genom tillkommande parter. Parter som främst bör knytas till avtalet anses vara aktörer som visar eller på annat sätt exploaterar film. Avtalet har delvis nya mål och innebär en ökad satsning på barn- och ungdomsfilm samt på kort- och dokumentärfilm. Medel kommer även att kunna tilldelas s.k. cross media-projekt, dvs. projekt där olika media konvergerar. Viss teknikneutralitet uppnås också genom att kravet på att filmer som får stöd ska ha biografpremiär slopats.

SVT ska enligt det nya avtalet lämna ett årligt bidrag till SFI på minst 42,1 miljoner kronor. Därutöver lämnar bolaget ett garanti-belopp på 41,3 miljoner kronor per år för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter vad gäller nya svenska långfilmer samt nya svenska kort- och dokumentärfilmer. SVT:s ekonomiska åtaganden uppgår alltså till högre belopp än vad som gäller enligt dagens avtal.

4.4.3 Ytterligare verksamhet relaterad till svensk filmproduktion

SVT har utöver sina åtaganden enligt filmavtalet samarbeten med tv- och filmdramatiker, med regionala aktörer såsom Film i Skåne, Film i Väst, Filmregion Stockholm Mälardalen och Filmpool Nord. Vidare uppges att företaget har en aktiv roll i de övriga nordiska ländernas filmmiljö (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 17). SVT deltar också i samarbetet i Nordisk Film & TV Fond (se avsnitt 4.3).

SVT är även en aktör i filmbranschen genom investeringar i svenska filmproduktioner som går utöver överenskommelsen i filmavtalet. Investeringarna görs utifrån företagets uppdrag att bidra till utvecklingen av svensk film.

SVT:s engagemang kring film är mångfacetterat och företaget bidrar till utvecklingen till svensk film på en rad olika sätt. På flera områden är det svårt att skilja företagets engagemang i filmproduktion från tv-produktion.

4.4.4 SVT:s filmuppdrag

Bedömning: Det finns inte behov av att ytterligare stärka SVT:s uppdrag när det gäller utvecklingen av svensk filmproduktion.

SVT ska enligt sitt sändningstillstånd bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Vi konstaterar att företaget är en central aktör för svensk film som uppfyller detta villkor på flera sätt, genom att bevaka, skapa och tillgängliggöra film. Vi anser att SVT även fortsatt bör bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion.

Den svenska filmpolitiken genomförs i stora delar genom filmavtalet. SVT tar genom sitt deltagande i nuvarande avtal ett stort

ansvar för filmproduktion. Vi anser att företaget ska fortsätta att ta detta ansvar under den kommande tillståndsperioden, oavsett om filmpolitiken regleras via ett filmavtal eller på annat sätt. Vi ser därför positivt på att SVT har undertecknat den avsiktsförklaring som träffats rörande nytt filmavtal för perioden 2013–2015. Mot denna bakgrund ser vi inget behov av att lämna förslag i syfte att ytterligare stärka SVT:s uppdrag när det gäller svensk film.

Det skulle enligt vår bedömning dessutom vara mindre lämpligt att i sändningstillståndet förstärka eller på annat sätt detaljreglera SVT:s uppdrag på filmområdet. En sådan reglering skulle kunna snedvrída partsförhållandena vid de förhandlingar inför ett nytt filmavtal som sannolikt kommer att äga rum mitt under kommande tillståndsperiod, vilken enligt vårt förslag ska löpa fram till och med 2019.

SVT:s engagemang för svensk filmproduktion redovisas i public service-redovisningarna och, i de delar som rör filmavtalet, till SFI. Om ett nytt filmavtal trots avsiktsförklaringen inte träffas förutsätter vi att SVT redovisar sitt engagemang för svensk filmproduktion i public service-redovisningarna.

4.5 Digitalisering och tillgängliggörande av arkiv

I direktiven konstaterar regeringen att det finns ett rikt kulturarv i programföretagens arkiv som består av radio- och tv-program. Det härstammar från flera decennier och dessa program har i huvudsak producerats med medel från radio- och tv-avgiften. Regeringen skriver att det är önskvärt att detta material i större utsträckning kan göras tillgängligt för allmänheten. Regeringen konstaterar vidare att det i april 2011 infördes en ny avtalslicensbestämmelse i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Denna gör det lättare att få till stånd heltäckande avtal om återutnyttjande av det material i radio- och tv-företagens arkiv som sänts före den 1 juli 2005.

Vårt uppdrag är att bedöma om, och i så fall hur, ansvaret när det gäller digitalisering och tillgängliggörande av programföretagens arkiv behöver tydliggöras. I arbetet ingår bl.a. att kartlägga kostnader och möjliga sätt att finansiera eller göra prioriteringar som säkerställer tillgång till arkiven för allmänheten.

4.5.1 Det digitala kulturarvet

Regeringen beslutade i december 2011 om en nationell strategi, Digit@lt kulturarv, för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation under 2012–2015. Målet med strategin är att kulturella verksamheter, samlingar och arkiv i ökad utsträckning ska bevaras digitalt och tillgängliggöras elektroniskt för allmänheten. Den huvudsakliga bakgrunden till strategin är att uppfylla de åtaganden som Sverige gjort genom Europeiska unionens råds slutsatser av den 20 november 2008 om det europeiska digitala biblioteket Europeana och samtidigt bidra till att uppfylla de kulturpolitiska målen.

Programföretagen omfattas inte direkt av strategin, men indirekt i förhållande till de arkivinstitutioner som har ansvar för film och ljud.

4.5.2 Arkivinstitutioner

Kungliga biblioteket (KB) är bl.a. nationalbibliotek och arkiv för ljud- och bildokument och rörliga bilder. Enligt KB:s instruktion (2008:1421) ska myndigheten ta emot, förvara och, i enlighet med 6 § förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument, tillhandahålla pliktexemplar av filmer, fonogram, videogram och vissa dokument för elektronisk återgivning.² SR, SVT och UR är skyldiga att leverera pliktexemplar av sina program till KB.

Det bakomliggande syftet med pliktleveranserna är att alla medborgare har rätt till information och kunskap samt att det finns behov inom forskning och studier av källmaterial. Pliktleveranserna används också för att bevara yttringar av svenskt liv, samhälle och kultur till eftervärlden.

Hos KB finns framförallt material från SR, SVT och UR från 1979 och framåt. Detta betyder att det finns luckor i bestånden avseende vår radio och tv-historia hos KB för tiden före 1979.

Det är KB som har det nationella arkivansvaret för att SR:s, SVT:s och UR:s radio- och tv-program bevaras och tillgängliggörs

² För att digitalt material inte ska gå förlorat har riksdagen beslutat att införa en s.k. e-plikt, genom en ny lag om pliktexemplar av elektroniskt material. Den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2012 och gäller fullt ut för elektroniskt material som publiceras efter den 31 december 2014. Vissa medieföretag, bl.a. SR, SVT och UR, blir skyldiga att lämna pliktexemplar av det som publiceras efter den 31 mars 2013 (prop. 2011/12:121, bet. 2011/12:UbU21, rskr. 2011/12:258).

för allmänheten och mer specifikt för studier och forskning. Det material som KB ansvarar för har inte sändningskvalitet, det är inte bevarat med avsikt att återsändas i radio och tv. Ett tillgängliggörande av detta material genom återutsändningar förutsätter att programföretagen har bevarat sitt material på ett sätt som möjliggör ett redaktionellt utnyttjande. Detta betyder att det för närvarande inte finns någon institution som har arkivansvar att bevara det audiovisuella kulturarvet i vad som motsvarar originalskick eller sändningskvalitet.

4.5.3 Behov av digitalisering och bevarande

Det finns en rad utmaningar i att bevara audiovisuella medier och programföretagen har genom olika projekt digitaliserat material för att bevara det men också för att kunna tillgängliggöra det. Mycket av de audiovisuella materialen i företagens arkiv har varit lagrade på medier som inte är arkivbeständiga. För att kunna använda och tillgängliggöra arkivmaterial på ett effektivt sätt behöver det vara digitaliserat och sökbart med hjälp av en lämplig katalogisering samt nåbart genom lättanvända och snabba tekniska system. Detta gäller både om tillgängliggörandet ska ske i den reguljära programverksamheten och genom olika former av internetbaserade tjänster.

4.5.4 Upphovsrättsfrågor

Genom att bevara programmaterialet i digitalt skick så att det är användbart för programföretagen kan materialet tillgängliggöras för allmänheten. För att kunna använda materialet krävs dock också att rättighetsfrågorna kring nyttjandet kan lösas. Rörande äldre material finns en rad utmaningar för att lösa rättighetsfrågor. Därför infördes det i april 2011 en ny avtalslicensbestämmelse i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Bestämmelsen innebär att ett radio- eller tv-företag får, om avtalslicens gäller, överföra offentliggjorda verk till allmänheten om verken ingår i egenproducerade eller av företaget beställda produktioner som har sänts ut före den 1 juli 2005.

Lagstiftningen är utformad för att göra det lättare att få till stånd heltäckande avtal om återutnyttjande av materialet, men det är parterna som tecknar avtalen. Avtalen tecknas utifrån respektive

programföretags strategi kring hur och till vilka målgrupper som materialet är tänkt att tillgängliggöras. Kostnaderna för dessa rättigheter är en väsentlig del av den totala för kostnaden för tillgängliggörandet av arkivmaterialet.

4.5.5 Programföretagens strategier och arbete

På förslag av regeringen i budgetpropositionen för 2012 beslutade riksdagen i december 2011 om en särskild tilldelning till programföretagen för att öka företagens tillgängliggörande av program ur arkiven (prop. 2011/12:1 utg.omr. 17, bet. 2011/12:KrU1, rskr. 2011/12:74). Enligt beslutet ska medeltilldelningen till SR, SVT och UR för 2012 inkludera en särskild tilldelning på 8, 60 respektive 32 miljoner kronor i syfte att under 2012 och 2013 öka företagens tillgängliggörande av program ur arkiven. I propositionen (s. 154) angav regeringen att tillgängliggörandet är förenat med kostnader bl.a. för distribution och upphovsrättsersättningar.

Regeringen motiverade förslaget att tilldela UR 32 miljoner kronor med att utbildningsområdet är väl avgränsat programmässigt, tekniskt och upphovsrättsligt. UR:s program är relevanta inom utbildningen under lång tid varför det är särskilt angeläget att arkiverat material är tillgängligt. Skälet till att SVT fick så mycket mer än SR var att det generellt är mer kostsamt att göra tv-sändningar tillgängliga jämfört med radiosändningar. Regeringen bedömde vidare att den extra tilldelningen för att göra arkiven tillgängliga också skulle ge SR och SVT förbättrade möjligheter att fullgöra det uppdrag som bolagen har att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud (s. 35).

I respektive programföretags anslagsvillkor för 2012 anger regeringen att en särskild redogörelse ska lämnas för vilka satsningar som gjorts på att öka tillgängliggörandet ur respektive programföretags arkiv.

Det som framförallt förenar programföretagen är att de betonar att tillgängliggörandet av arkivmaterialet grundas på publicistiska överväganden. Detta har dock resulterat i olika strategier och mål för tillgängliggörandet av arkiven.

SR

Inom SR har det sedan 2010 pågått ett s.k. arkivprojekt. Syftet med projektet är att skapa ett nav för nyttjande av företagets arkivmaterial i den reguljära programproduktionen samt att säkerställa bevarandet av företagets totala bestånd av material från radioproduktionen. Vidare möjliggör projektet att materialet kan tillgängliggöras via internet. Projektet är inte primärt kopplat till en redaktion och webbtjänst likt SVT:s Öppet arkiv. Projektet ska avslutas under 2013.

De särskilda medel om 8 miljoner kronor som SR tilldelats 2012 används för att finansiera en del i den tekniska kedja som möjliggör ett publicistiskt nyttjande av det digitaliserade arkivmaterialet för det löpande redaktionella arbetet. Denna del i den tekniska kedjan möjliggör tillgängliggörandet av materialet via marksändningar och internet.

Via internet tillgängliggör SR arkivmaterial via SR Minnen som är en redaktionellt utformad del på webbplatsen där SR tillgängliggör program och klipp ur arkivet. Materialet presenteras ofta kring sammanhållna teman som aktuella händelser eller historiska skeenden. Till SR Minnen hör också en webbradiokanal som sänder material ur arkiven hela dygnet. Som komplement finns SR Minnen även på Facebook. SR skriver i sitt budgetunderlag för 2013 att man på sikt har ambitionen att tillgängliggöra hela sitt arkiv via internet.

Kostnaden för arkivprojektet uppgår, enligt SR, till sammanlagt 100 miljoner kronor. Förutom de åtta miljoner kronor SR fick i särskild medelstildelning 2012 är projektet finansierat inom ramen för SR:s ordinarie medelstildelning. Den framtida årliga driftkostnaden uppskattas av SR till 12–14 miljoner kronor, avseende dataservrar och lagringsdisk, utveckling och underhåll av webbverktygen samt administrativ och redaktionell bearbetning. Däremot omfattas inte framtida rättighetskostnader. Förhandlingar för upphovsrättsersättningar och upphovsrätten närstående rättigheter som följer av visst tillgängliggörandet av materialet är inledda, men inte avslutade.

SVT

SVT underströk i sitt budgetunderlag för 2012 att det i arkivet finns en kulturskatt av svenska program. Denna kulturskatt grundlades på 1950-talet och fylls kontinuerligt på. SVT menar att det finns en stor

efterfrågan från publiken om att kunna se både gammalt och nytt innehåll, men att tillgängliggörandet av det gamla materialet hittills begränsats av rättighetsskäl. Man har dock arbetat för att kunna öppna upp arkivet. SVT har digitaliserat en stor del av programmen, framförallt material som finns på magnetband. De nyligen genomförda ändringarna i upphovsrättslagen skapar möjligheter att lättare reglera rättighetsfrågor.

SVT har presenterat sitt arbete med att tillgängliggöra arkivet i skriften *Öppet arkiv* (SVT 2012). I denna understryks digitaliseringens betydelse för tillgängliggörandet av det svenska kulturarvet. Sedan 2005 erbjuder SVT webbtjänsten Öppet arkiv där man tillgängliggjort cirka 200 timmar material. I huvudsak innehåller Öppet arkiv klipp och inte hela program.

SVT vill utöka denna tjänst och erbjuda betydligt mer material och hela program. I skriften lyfts också fram en rad utmaningar som finns kvar rörande upphovsrättsfrågor. Även när avtalslicenser upprättats kvarstår ett omfattande arbete med att reda ut underliggande avtal, som t.ex. kan innebära att en skådespelare i en tv-serie kan hindra att en hel tv-serie inte kan sändas. Avtalslicensbestämmelsen gäller nämligen inte om en enskild upphovsman hos någon av avtalsparterna har meddelat förbud mot ett förfogande eller om det av andra skäl finns särskild anledning att anta att upphovsmannen motsätter sig förfogandet. Oavsett hur tillgängliggörandet äger rum så understryker SVT att detta sker efter samma redaktionella principer som allt annat tillgängliggörande äger rum efter, det vill säga efter ett redaktionellt urval och bearbetning.

Enligt planen ska Öppet arkiv i utökad form vara i full drift 2014. Planeringen sträcker sig till 2020. De avtalslicensförhandlingar som ägt rum omfattar tillgängliggörande via denna tjänst och omfattar inte tillgängliggörandet av det digitaliserade arkivmaterialet i företagets övriga reguljära programproduktion.

SVT beräknar kostnaden för Öppet arkiv till 45 miljoner kronor om året under perioden 2014–2020. Den uppskattade kostnaden bygger på rättighetskostnader, systemdrift och underhåll samt arkivvård/renovering, redaktionella resurser, administration och produktion. Vidare ingår kostnaden för textning på svenska. Kostnaderna för ersättningar för upphovsrättsersättningar och upphovsrätten närstående rättigheter ingår inte.

Det material som utgör basen för Öppet arkiv har funnits på olika former av magnetband. SVT har även stora mängder material på olika former av filmrullar som också kan bedömas ha ett stort

kulturhistoriskt värde och varav en del riskerar att förstöras på grund av kemiska processer i lagringsmediet. En förutsättning för tillgängliggörande av detta material är att det digitaliseras. Den totala kostnaden för digitalisering av detta material uppskattas till 625 miljoner kronor. SVT anser att det är rimligt med en årlig kostnad om 15 miljoner kronor per år.

Sammantaget betyder det att SVT räknar med årliga kostnader för digitalisering och tillgängliggörandet av programarkivet på totalt 60 miljoner kronor.

UR

UR:s strategi att tillgängliggöra material ur sitt arkiv har en annan inriktning än SR:s och SVT:s och riktar sig framför allt till målgrupper inom utbildningssektorn. Strategin syftar till att, inom ramen för UR Plus, tillgängliggöra delar av UR:s arkiv av radio- och tv-program via internet.

Idag är UR:s program tillgängliga i UR Play under sex månader samt tillgängliga för utbildningsväsendet genom bl.a. olika slutna nätverk som är riktade till utbildningen. Nya arbetsformer och nya tekniska hjälpmedel i skolorna samt ändrade mönster i användningen av media har ökat lärares och elevers behov av att snabbt och enkelt kunna få tillgång till ljud- och bildmaterial. Man vill kunna välja var, när och hur man använder mediematerial. Därför arbetar UR med att utveckla distributionen av utbildningsprogrammen.

UR har under våren 2012 tecknat ett avtal med den upphovsrättsliga paraplyorganisationen Copyswede. Avtalet gör det möjligt att tillgängliggöra ett stort antal tv- och radioprogram via UR:s hemsida under tiden 2012–2016. Det omfattar egenproducerade program, inklusive produktionsutläggningar som premiärsänts 2007–2013 samt vissa andra delar av programutbudet. Delar av avtalet har en försökskaraktär och parterna har för avsikt att utveckla detta för att kunna tillgängliggöra varje årligt nyproducerat utbud. UR har även för avsikt att reglera tillgängliggörande av programinköp och samproduktioner. Avtalet handlar inte om att lösa avtalslicenser för material från 2005 och tidigare.

Vid årsskiftet 2012/2013 har UR för avsikt att ha tillgängliggjort 11 000 radio- och tv-program fritt via internet. Programmen ska

vara klassificerade och sökbara enligt biblioteksstandard och i enlighet med skolämnena i läroplanen.

Den verksamhet som UR fick en särskild medelstillsdelning till 2012 har hittills inte haft en kulturarvsprofil. Däremot arbetar företaget även kontinuerligt med att säkerställa bevarande och tillgängliggörande av material ur ett kulturarvsperspektiv. Det handlar bl.a. om digitalisering och metadatamärkning av äldre material. I princip allt tv-material uppges vara digitaliserat medan det finns vissa luckor avseende radiomaterial. Det historiska materialet kommer att bli enhetligt katalogiserat och därmed mer sökbart under 2013. UR menar att säkerställandet av historiskt material och kommande material för framtiden görs dels genom digitaliseringen och metadatamärkningen av detsamma, dels genom fullgörandet av leveransplikten till KB.

UR har uppgett att man även avser att inleda ett arbete med att utveckla möjligheterna till att tillgängliggöra program ur arkiven via internet med kulturhistoriska syften och där målgrupperna även innefattar den bredare allmänheten.

I budgetunderlaget för 2013 hemställde UR om 28 miljoner kronor. UR har uppgett att kostnaderna för tillgängliggörande kommer att öka eftersom rättighetskostnaderna för de nya program som kommer till är högre än för de äldre. Sammantaget beräknar man att det behövs en höjning av medelstillsdelningen från och med 2014 med 45 miljoner kronor per år, förutsatt att bolaget erhåller den särskilda medelstillsdelningen 2013.

De kostnader som den önskade höjningen av medelstillsdelningen syftar till att täcka är det tekniska tillgängliggörandet, det mediepedagogiska arbete som är aktuellt i förhållande till den nya formen av tillgängliggörande samt kostnader för upphovsrättsersättningar. De mediepedagogiska insatserna avser ökade insatser för lärarfortbildning och lärarutbildning för användande av ny teknik, nya lärarplattformar, ljud, bild och IT i undervisningen. Kostnaderna för upphovsrättsersättningar är högre för nyare material än för äldre material. Det betyder att kostnaderna för upphovsrättsersättningar kan förväntas stiga med ett antal miljoner kronor per år.

4.5.6 Ansvar för digitalisering och tillgängliggörande

Bedömning: I den utsträckning programföretagen anser att det är publicistiskt motiverat har företagen ett ansvar att, utifrån sina respektive uppdrag, digitalisera och tillgängliggöra arkivmaterial. Medel bör inte öronmärkas för ändamålet.

Med undantag för skrivningen om att programverksamheten ska utmärkas av ”nyskapande form och innehåll” anger inte sändningstillstånden i vilken utsträckning programföretagen ska sända nytt material i marknätet. Äldre material kan således återanvändas i den utsträckning programföretagen finner det lämpligt, både genom sändningar i marknät och genom den verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det är därför naturligt att programföretagen digitaliserar och tillgängliggör arkivmaterial i den utsträckning bolagen anser att det är publicistiskt motiverat utifrån sina respektive uppdrag. Därvidlag har programföretagen redan idag ett ansvar för digitaliseringen och tillgängliggörandet av sina respektive arkiv.

De tre programbolagen har hittills hanterat detta ansvar på olika sätt vilket är naturligt utifrån särarten i de tre programföretagens uppdrag och verksamhet. UR:s strategi syftar t.ex. till en utökad distribution av program via internet. Vi ser denna utökade distribution primärt som en del i stärkandet av deras utbildningsutbud.

Genom den extra medelstillsdelningen 2012 om sammanlagt 100 miljoner kronor och det särskilda redovisningskravet i anslagsvillkoren om att programföretagen ska lämna en särskild redogörelse för vilka satsningar som gjorts på att öka tillgängliggörandet ur respektive programföretags arkiv öronmärktes vissa medel för ett visst ändamål. Denna form av styrning, menar vi, riskerar att minska programföretagens självständighet och integritet samt öka risken för otillbörlig politisk styrning. Det kan även driva upp rättighetskostnaderna vilket påverkar andra aktörer på marknaden. Medel bör som regel inte öronmärkas för någon del av programföretagens verksamhet. Kostnaderna bör däremot beaktas vid beslut om storleken på respektive bolags ekonomiska ram inför en ny tillståndsperiod (se vidare kapitel 7).

4.6 Att stärka utbildnings- och folkbildningsutbudet

Vi har i uppdrag att ta ställning till vad som behöver göras för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska stärkas ytterligare och nå en bredare publik. Uppdraget och vårt ställningstagande i denna del berör framför allt UR som har ett uttalat uppdrag att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet och att sända folkbildningsprogram. Frågan har samtidigt en koppling till SVT och SR eftersom samtliga programföretags programutbud ska präglas av folkbildningsambitioner.

I det här avsnittet beskrivs programföretagens utbildnings- och folkbildningsuppdrag samt UR:s utbud och arbete med att tillgängliggöra det. Särskild uppmärksamhet ägnas åt samarbetet med SVT kring Kunskapskanalen vilket, enligt våra direktiv, är av stor betydelse för utvecklingen av utbildnings- och folkbildningsutbudet. Analysen är i huvudsak fokuserad på UR:s tv-utbud som är betydligt större i omfattning än radioutbudet.

UR:s satsningar på att tillgängliggöra program under en längre tid via företagets webbplats är en viktig del i att stärka utbildnings- och folkbildningsutbudet och sprida det till en bredare publik. Detta har behandlats i avsnitt 4.5 om tillgängliggörande av arkiven och berörs endast kort i detta avsnitt.

4.6.1 Programföretagens utbildnings- och folkbildningsuppdrag

Redan i AB Radiotjänsts första sändningsavtal ingick ett uttalat folkbildningsuppdrag. Företaget startade reguljära skolradiosändningar i samarbete med Skolöverstyrelsen 1931 och sedan dess har verksamheten bedrivits i samarbete med utbildningsområdets aktörer. Utbildningsprogrammen sågs länge som en viktig del av den statliga utbildningspolitiken, men under 1980-talet blev UR, som hade bildats som eget bolag 1978, allt mer självständigt. Sedan 1993 har UR en ställning som fristående public service-företag vars verksamhet ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.³

³ För en närmare beskrivning av den historiska bakgrunden till UR:s utbildningsuppdrag, se SOU 2008:64 kap. 12.

I UR:s, liksom i SVT:s och SR:s, sändningstillstånd finns ett villkor om att företagens programutbud som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. Detta infördes 1986 med hänvisning till Radiotjänsts ursprungliga folkbildningsuppdrag (prop. 1985/86:99). Utbildning och folkbildning kan ses som fundamentala delar av public service demokratiska uppdrag eftersom en väl fungerande demokrati kräver välinformerade medborgare (SOU 2008:64).

Det övergripande uppdraget att bidra till bildning, lärande och reflektion innebär dock inte att SVT eller SR ska stå för ett utbildningsutbud eller göra speciella folkbildningsprogram. Det ansvaret ligger däremot på UR som har i uppdrag att ha programverksamhet på utbildningsområdet. Enligt företagets sändningstillstånd ska UR även fortsättningsvis koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet. UR ska därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. Vidare specificeras att programverksamheten ska bedrivas inom utbildningsområdena barn- och ungdomsutbildning samt högskole- och annan vuxenutbildning och inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra på dessa områden.

Det framgår också av sändningstillståndet att användarna av UR:s programverksamhet, särskilt inom utbildningsväsendet, ska ges möjligheter att framföra synpunkter och önskemål gällande programverksamheten. Dialogkravet särskiljer UR:s uppdrag från de övriga programföretagens och är, enligt vår mening, centralt för företagets möjligheter att stärka utbudet och nå ut till en bredare publik. För att kunna identifiera behoven inom olika utbildningsområden krävs en strukturerad dialog med centrala utbildningsaktörer. Enligt UR sker en dialog med såväl centrala myndigheter, centrala organisationer för olika utbildningsområden, olika typer av utvecklingscentra, skolor etc.

4.6.2 Utbudet av utbildnings- och folkbildningsprogram

UR

UR sänder sina program i SVT:s och SR:s kanaler på sändningstider som fastställs genom överenskommelser mellan bolagen. UR sände 2011 totalt 3 741 timmar tv, vilket är en ökning med 341 timmar jämfört med 2010. UR:s sändningstid i FM har minskat relativt kraftigt under senare år, från 584 timmar 2006 till 315 timmar 2011.

Företaget bedriver emellertid även digitalradiosändningar i marknät via radiokanalen UR Elva vilken under 2011 sände totalt 686 timmar, dock endast återutsändningar och repris. UR 11 är placerad i SR:s kanal SR Minnen.

UR:s radio- och tv-program finns fritt tillgängliga på företags webbplats och därutöver har utbildningsanordnare tillgång till materialet via mediecentraler och slutna nätverk. Som har beskrivits i avsnitt 4.5 har UR under våren 2012 slutit ett avtal med den upphovsrättsliga paraplyorganisationen Copyswede som ökar företags möjligheter att tillgängliggöra sitt material.

Kunskapskanalen

Närmare 80 procent av UR:s tv-utbud sänds i Kunskapskanalen som UR driver gemensamt med SVT. Sedan starten 2004 har kanalen utvecklats och under 2011 stod respektive bolag för hälften av sändningstiden var (UR verksamhetsberättelse 2011, s. 9). Kunskapskanalen sänder program varje dag mellan kl. 09.00 och 01.00. En stor del av programmen går att ta del av på internet via respektive programföretags beställtjänster. Däremot finns ingen gemensam beställtjänst för Kunskapskanalen.

Kunskapskanalen är ett exempel på utvecklingen av nischkanaler som beskrevs i kapitel 3. Dess räckvidd varje dag är 4 procent och per vecka cirka 10 procent. Kanalen har cirka 336 000 tittare dagligen och en tittartidsandel på 0,9 procent (MMS årsrapport 2011, s. 10).

Kunskapskanalen har av UR och SVT getts ett uttalat folk- och utbildningsuppdrag. UR:s program i Kunskapskanalen finns huvudsakligen inom områdena vetenskap, hälsa, lärarfortbildning och samhälle. Programmen uppges främst rikta sig till högskolestuderande och lärare, men även till allmänheten. Utbudet utgörs av en blandning av folkbildande program och utbildningsprogram (UR:s verksamhetsberättelse 2011, s. 8).

Eftersom programverksamheten ska koncentreras till utbildningsområdet är lärares användning av Kunskapskanalen en viktig indikator på dess relevans och attraktivitet. Under läsåret 2009/2010 uppgav 22 procent av lärarna i svenska i grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen att de tittar på Kunskapskanalen i undervisningen och nästan hälften av lärarna tittar på kanalen i fördjupande och fortbildande syfte (UR:s public service-redovisning 2011, s.41).

SVT och SR

Som har framkommit ovan ska SVT:s och SR:s programutbud som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Företagen har dock till skillnad från UR inget uttalat utbildnings- eller folkbildningsuppdrag. Enligt SVT utgörs grunden för företagets folkbildande utbud av nyhets- och samhällsprogram samt olika program inom fakta (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 37).

Vi bedömer utifrån SVT:s och SR:s redovisningar att företagen levererar ett programutbud med både bredd och djup. Vi ser därför ingen anledning att stärka SVT:s och SR:s folkbildningsuppdrag. Skillnader i företagens programutbud i förhållande till andra aktörer som är verksamma på de svenska radio- och tv-marknaderna beskrivs i kapitel 3.

4.6.3 UR:s möjligheter att nå en bredare publik

Bedömning: Samarbetet mellan programföretagen kring sändningstider för UR:s program har stor betydelse för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska nå en bredare publik.

UR behöver nå ut med sitt material genom att distribuera programmen så att de blir tillgängliga både för den breda allmänheten och särskilda målgrupper inom olika utbildningar.

För att kunna nå ut är det av stor vikt att programmen går att se via de marksända kanalerna på attraktiva sändningstider. Som har visats ovan fastställs UR:s sändningstider genom överenskommelser med SVT och SR. För att UR:s program ska kunna motivera bra sändningstider måste programmen vara relevanta och av hög kvalitet. Vi bedömer att säkerställandet av bra sändningstider är betydelsefullt för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska nå ut till fler tittare och lyssnare. Tv-programmen behöver därför bra sändningstider i SVT1, SVT2, SVTB och Kunskapskanalen.

Som konstaterades i kapitel 3 har det underhållningsinriktade utbudet i de största svenska tv-kanalerna ökat totalt sett under 2000-talet. Samtidigt har svenska tittare tillgång till ett stort antal nischkanaler med inriktning på fakta och vetenskap, vilka i viss mån konkurrerar med UR:s tv-sändningar. På radiomarknaden finns emellertid inte faktainriktade kanaler i samma utsträckning, vilket innebär att UR:s radiosändningar mer eller mindre saknar kon-

kurrens. Det borde därför finnas utrymme för ett ökat utbildnings- och folkbildningsutbud på radiosidan. I kapitel 11 föreslår vi att digitalradiosändningarna byggs ut med fler kanaler och en ökad täckning, vilket kan ge UR en möjlighet att nå ut med fler program till lyssnarna.

En ytterligare viktig aspekt på att UR:s program ska ha en framträdande plats i tv-tablåerna är att det i stor utsträckning är genom tittande på tv-kanalerna som lärare och användare inom utbildningsområdena upptäcker programmen. Utan dessa ”skyltfönster” skulle UR:s möjligheter att nå ut till sina målgrupper försämrats.

Inom utbildningsområdet är dock inte tablålagda sändningar alltid de mest användbara för målgrupperna vare sig det gäller utbildnings- eller folkbildningsprogram. Tidigare var en av de viktigaste kanalerna mediecentraler från vilka framförallt grund- och gymnasieskolor rekvirerade material. Dessa mediecentraler är fortfarande betydelsefulla för distribution av fysiska programkopior eller olika former av digital distribution.

Material distribueras även genom andra stängda internetbaserade nätverk till vissa utbildningsområden. UR har också identifierat behov utifrån ändrade konsumtionsmönster bland användarna av programmen där enkelhet i tillgången av programmen kan bidra till en ökad spridning av dessa. Ambitionen är att användarna kan nå programutbudet när de själva vill. UR ser därför ett tillgängliggörande av UR:s programutbud fritt via internet som angeläget. Detta tillgängliggörande kräver att programmen är digitaliserade, att rättighetsfrågor för detta tillgängliggörande är lösta och att det finns en väl fungerande teknisk infrastruktur för distribution. UR har under senaste året utfört ett arbete med syfte att alla fritt ska kunna ta del av programmen via beställtjänster på internet. Denna process har av UR under senaste året bedrivits inom ramen för uppdraget att tillgängliggöra och digitalisera sina arkiv (se avsnitt 4.5).

4.6.4 Utbildningsprogram och allmänt bildande program

Förslag: Den organiserade folkbildningen inkluderas i de utbildningsområden som UR:s programverksamhet ska rikta sig till. Begreppet folkbildningsprogram i sändningstillståndet ändras till allmänt bildande program.

Bedömning: UR bör även fortsatt koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet.

Som har nämnts ovan ska UR enligt sändningstillståndet bedriva sin verksamhet inom utbildningsområdena barn- och ungdomsutbildning samt högskole- och annan vuxenutbildning och inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra på dessa områden. Utöver detta ska UR tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram.

Villkoret om folkbildningsprogram tillkom inför nuvarande tillståndsperiod efter förslag från Public service-utredningen (SOU 2008:64). Utredningen menade att införandet av folkbildningsuppdraget var en anpassning till hur UR tolkade sitt uppdrag och hur UR i realiteten bedrev sin verksamhet, genom att producera och sända program präglade av en bred folkbildningsambition.

Sverige har en lång tradition av att stimulera lärande och bildning för att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet, utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället. UR:s uppdrag har en nära och tydlig idémessig samhörighet med denna tradition. Det handlar om att bidra till såväl lärande inom olika utbildningsområden som att bredare bidra till det livslånga lärandet med ett programutbud som stödjer demokrati, tolerans, livskvalitet och alla individers rätt till egen utveckling för ett aktivt deltagande i samhället.

Folkbildningsprogram och allmänt bildande program

UR ska alltså enligt sitt sändningstillstånd dels bedriva verksamhet inom vissa utpekade utbildningsområden, dels tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. Det faktum att ett antal utbildningsområden räknas upp samtidigt som folkbildningen nämns som något utanför dessa visar en tydlig uppfattning att utbildningsuppdraget främst handlar om den formella utbildningssfären. Public

service-utredningen definierar utbildningsprogram som program som stödjer eller kompletterar den utbildning som ges i formella sammanhang, dvs. skola, högskola och vuxenutbildning (SOU 2008:64 s. 193). I efterföljande remissbehandling föreslog Folkbildningsförbundet och Folkbildningsrådet att folkbildning skulle ingå i den uppräknade av utbildningsmiljöer som görs i sändningstillståndet. I propositionen valde regeringen dock att inte ifrågasätta Public service-utredningens uppfattning (prop. 2008/09:195 s. 48 ff.).

Dagens förhållande medför enligt vår mening att utbildningsuppdraget, så som det är formulerat, exkluderar en väsentlig del av den utbildning som bedrivs i Sverige: den icke formella utbildningssfären. I denna sfär verkar folkbildningens organisationer i form av studieförbund och folkhögskolor vilka framför allt riktar sig till vuxna med allt från arbetsmarknadsutbildningar till studiecirkel om olika ämnen. Den organiserade folkbildningen täcks i viss mån av sändningstillståndets utbildningsuppdrag genom att vuxenutbildning pekats ut som ett område. Samtidigt deltar även många ungdomar i de utbildningsverksamheter som folkbildningens organisationer bedriver. Som villkoret nu är formulerat inkluderas därmed inte de unga under 18 år som är verksamma inom folkbildningens ram. Vi anser mot denna bakgrund att den organiserade folkbildningen bör införlivas i de utbildningsområden som UR:s programverksamhet ska rikta sig till. Detta stärker enligt vår mening utbildningsutbudet på så sätt att folkbildningens organisationer synliggörs i UR:s utbildningsuppdrag och att företaget därmed måste redovisa vilken verksamhet som bedrivs för denna målgrupp.

Vårt förslag innebär alltså att UR:s verksamhet för den organiserade folkbildningen förs in i utbildningsuppdraget. Utöver detta har företaget ett uppdrag att sända vad som idag benämns folkbildningsprogram. Det finns följaktligen en uppenbar risk för sammanblandning och därför bör ett annat begrepp användas i sändningstillståndet för de program som inte är riktade till utbildningsområdet. Vi har tidigare diskuterat att UR verkar i en bildningstradition med ett programutbud som är avsett att bidra till det livslånga lärandet. Man kan därför hävda att de program som ligger utanför utbildningsuppdraget har en allmänbildande ambition. Vi föreslår mot denna bakgrund att sändningstillståndet ändras så att den typ av program som idag kallas för folkbildningsprogram i stället benämns allmänt bildande program. Det är viktigt att detta utbud, som inte direkt relaterar till de utpekade utbildningsområdena, även fortsättningsvis har en tydlig inriktning på det livslånga lärandet och är av bildande karaktär.

Fortsatt koncentration på utbildningsområdet

Som framgår av tabell 4.4 utgörs en övervägande del av UR:s programutbud av utbildningsprogram. I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195) gjorde regeringen bedömningen att den fördelning mellan utbildnings- och folkbildningsprogram som rådde 2008 var rimlig. Vi konstaterar att fördelningen mellan programtyperna i stort är densamma nu som då.

Tabell 4.4 Fördelning av utbildningsutbud respektive folkbildningsprogram i UR:s totala utbud 2008–2011, procent

Programtyp	2008	2009	2010	2011
Utbildningsutbud	70	70	60	69
Folkbildningsprogram	30	30	40	31
Summa	100	100	100	100

Anm.: Med totalt utbud avses utbudet av förstasändningar genom marksändningar av radio och tv. Kategorierna har benämnts olika under olika år.

Källa: UR:s public service-redovisningar 2008–2011.

UR bör, enligt vår mening, även fortsättningsvis koncentrera sin verksamhet till utbildningsområdet även om det, som vi nämnde ovan, bör utvidgas till att omfatta verksamhet för den organiserade folkbildningen. Om utbudet blir alltför likt SVT:s eller SR:s utbud, kan UR:s ställning som självständigt bolag ifrågasättas.

En central del av UR:s uppdrag är företagets dialog med centrala utbildningsaktörer. Vi konstaterar att UR genom detta samarbete på ett strukturerat sätt skapar sig en bild av behoven inom olika utbildningsområden. Enligt vår uppfattning kan dialogen utvecklas ytterligare och breddas för att fånga in behov som är centrala för medborgarnas möjligheter på arbetsmarknaden, t.ex. när det gäller naturvetenskap och teknik.

4.7 Programverksamhet på minoritetsspråk

I det här avsnittet redovisar vi programföretagens utbud på olika minoritetsspråk och bedömer om programföretagens uppdrag när det gäller programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter behöver stärkas. Enligt direktiven ska vi också undersöka vilka

ökade möjligheter ny teknik kan ge när det gäller att tillgängliggöra företagens programutbud på andra språk än svenska.

I beskrivningen av programföretagens verksamhet och våra förslag använder vi begreppen nationella minoriteter och andra minoriteter. Endast när vi hänvisar direkt till sändningstillståndet använder vi begreppet ”språkliga och etniska minoriteter”.

Utöver verksamhet på nationella och andra minoritetsspråk redovisar vi verksamhet på teckenspråk eftersom vi betraktar det som ett minoritetsspråk.

4.7.1 Minoritetspolitiken

Rätten att använda det egna språket och rätten att få utöva sin kultur är grundläggande mänskliga rättigheter i enlighet med artikel 27 av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. I december 1999 beslutade riksdagen (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 69) att Sverige skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). Riksdagen tog därmed också ställning till att judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar skulle erkännas som nationella minoriteter i Sverige. Samerna har därutöver en särskild ställning som urfolk. Gruppernas språk erkändes som nationella minoritetsspråk.

Gemensamt för de nationella minoriteterna är att de har befolkats i Sverige under lång tid. Minoritetsgrupperna har en uttalad samhörighet och en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet. De nationella minoriteterna har även aktivt värnat den egna gruppens kultur och språk så att dessa kulturer utgör en levande del av det svenska samhället och vårt gemensamma svenska kulturarv. Antalet personer som tillhör de grupper som erkänts som nationella minoriteter bedöms uppgå till cirka en halv miljon. Tillhörigheten baseras på individuell självidentifikation och etnisk förankring i gruppen.

Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en del av förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Riksdagens erkännande innebär att de nationella minoriteterna getts en särställning i det svenska samhället. Erkännandet innebär också ett ställningstagande att Sverige väljer att ta ett folkrättsligt ansvar i

främjandet av minoritetsspråken och kulturerna. Detta ansvar innefattar att ge grupperna skydd och aktivt främja bevarandet av gruppernas språk och kultur i enlighet med intentionerna i Europarådets ramkonvention och minoritetsspråkskonventionen (prop. 2008/09:158 s. 28 ff.).

Regeringens strategi för de nationella minoriteterna omfattar åtgärder för att bl.a. stärka de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande, samt främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken (prop. 2008/09:158).

Målsättningsstadgandet om de nationella minoriteterna i 1 kap. 2 § RF ändrades den 1 januari 2011. Det samiska folket omnämns särskilt och bestämmelsen utformades som en obligatorisk målsättning (prop. 2009/10:80 s. 188).

4.7.2 Språklagen

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. I lagen anges att svenska är huvudspråk i Sverige. Det innebär att svenska är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. I lagen anges att finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska är nationella minoritetsspråk och att det allmänna ska ha ett särskilt ansvar för att skydda och främja dessa språk. I lagen anges vidare att det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda och främja det svenska teckenspråket.

Det allmänna har också ett ansvar för den enskildes tillgång till språk. Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Den som tillhör en nationell minoritet och den som har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket respektive det svenska teckenspråket.

När det gäller andra modersmål än svenska, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket har regeringen (prop. 2008/09:153) uttryckt att den enskilde ska ges möjlighet att utveckla och använda det modersmål han eller hon har lärt sig som barn i hemmiljön. Förslaget motsvaras av de bestämmelser om modersmålsstöd och modersmålsundervisning som finns inom det offentliga skolväsendet.

4.7.3 Nuvarande reglering

Enligt sändningstillstånden ska programföretagen

beakta språkliga och etniska minoriteters intressen. Verksamheten ska vara ett prioriterat område. Tillgängligheten ska förbättras. Minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib ska inta en särställning. [Programföretaget] ska ha en dialog med de berörda grupperna.

Programföretagen ska vidare ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper. SVT och UR ska också ta särskild hänsyn till barn och ungdomar som har teckenspråk som första språk.

I fråga om verksamhet för språkliga och etniska minoriteter får bolagen sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Överenskommelserna ska, enligt anslagsvillkoren, sändas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och Myndigheten för radio och tv innan verksamhetsåret börjar.

Jiddisch intar inte en särställning i sändningstillståndet liknande den för övriga nationella minoritetsspråk. I den proposition som lade grunden för Sveriges minoritetspolitik gjordes bedömningen att jiddisch talas av för få personer i Sverige för att motivera en särställning i public service (prop. 1998/99:143 s. 67 ff.). Däremot framhöll regeringen att programföretagen i sitt utbud ska ta hänsyn till att jiddisch är ett nationellt minoritetsspråk (prop. 2008/09:195 s. 51). Detta framgår dock inte av programföretagens sändningstillstånd.

Programföretagen har vidare ett mer övergripande krav att erbjuda ett mångsidigt programutbud. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. SR:s och SVT:s programutbud ska vidare spegla förhållanden i hela landet.

4.7.4 Utbudet på olika minoritetsspråk

Nedan presenteras uppgifter om det totala antalet sända timmar på olika minoritetsspråk, dvs. inklusive repriserna. För att möjliggöra en bedömning av minoritetsspråksverksamhetens ställning i förhållande till det samlade utbudet har vi valt att för SVT och SR jämföra antalet sända timmar på minoritetsspråk med det totala utbudet. Eftersom UR:s produktion karaktäriseras av en viss oregelbunden-

het redovisar vi inte UR:s verksamhet på minoritetsspråk i förhållande till det totala utbudet.

SVT och SR har förutom det marksända utbudet även minoritetsspråksverksamhet exklusivt på internet. Enligt SVT för inte bolaget statistik över detta på samma sätt som utbudet i marknätet. Eventuellt webbexklusivt material är därför inte redovisat i tabellerna. SR, däremot, inkluderar det webbexklusiva utbudet i statistiken. SR redovisar också sändningstiden som den totala tillgängligheten av SR:s utbud på alla plattformar, dvs. inklusive parallellsändningar. UR publicerar inget webbexklusivt material på minoritetsspråken. I och med dessa skillnader är uppgifterna i tabellerna inte jämförbara.

Nationella minoritetsspråk

Programföretagens årliga redovisningar av verksamheten innehåller beskrivningar av verksamhet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk såväl som andra insatser med syfte att spegla det mångkulturella Sverige.

Tabell 4.5 visar att SVT har ökat det totala antalet sända timmar på de nationella minoritetsspråken sedan 2007. Antalet timmar skiljer sig dock markant mellan språken. Finska är störst med 243 timmar 2011 medan meänkieli och romani chib är minst, med 10 respektive 9 timmar. Tabellen visar också att utvecklingen av utbudet skiljer sig mellan språken. Sändningarna på finska har sedan 2007 ökat relativt jämt från 138 timmar 2007 till 243 timmar 2011. För romani chib har antalet sända timmar ökat med 7 timmar och för meänkieli har antalet timmar varierat kraftigt under samma period. För samiska ökade utbudet mellan 2007 och 2008 för att sedan minska igen. Tabellen visar också att ställningen för de nationella minoritetsspråken har stärkts i relation till det totala utbudet, från 1,1 procent 2007 till 1,6 procent 2011.

Tabell 4.5 SVT, sända timmar på nationella minoritetsspråk 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Finska	138	156	183	239	243
Romani chib	2	1	6	8	9
Samiska	72	108	106	90	94
Meänkieli	7	25	12	11	10
Summa	219	290	307	348	356
Total sändningstid	20 267	21 827	22 320	22 090	22 857
Procentuell andel minoritetsspråk av total sändningstid	1,1 %	1,3 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %

Källa: SVT.

SR redovisar ett omfattande utbud på de nationella minoritetsspråken och att utbudet på samtliga språk har ökat över tid (tabell 4.6). Utbudet på språken är fördelat så att finska är störst med drygt 30 000 timmar 2011 mot exempelvis 1 170 timmar på romani chib.

Av tabellen går det dock inte att utläsa hur stor andel som har sänts i marknät, som är parallellsändningar och som är webb-exklusivt material. I samband med sin senaste granskning av om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag frågade granskningsnämnden för radio och tv programföretagen om andra sändningstimmor (mobil, webb eller annat) än de i radio och tv har räknats med i redovisningen. Detta eftersom kraven i sändningstillstånden gäller de sändningar som sänds i marknätet. SR svarade då att av de totalt 30 354 timmarna som sänts på finska har 8 357 sänts i FM och DAB, av de totalt 2 318 timmarna som sänts på meänkieli har 638 sänts i FM och DAB, av de totalt 20 080 timmarna som sänts på samiska har 953 sänts i FM och DAB och av de totalt 1 170 timmarna som sänts på romani chib har 390 sänts i FM och DAB. Granskningsnämnden konstaterade att av de totalt 53 922 timmarna som redovisas i tabellen ovan för 2011 har endast 10 338 sänts i FM och DAB. Därutöver bör man uppmärksamma att digitalradio-kanalerna endast täcker 35 procent av befolkningen och att väldigt få har köpt digitalradiomottagare.

Det sätt SR redovisar verksamheten på innebär att det inte är möjligt utläsa i vilken utsträckning det faktiska programutbudet har ökat och på vilka plattformar det sänts. Att andelen har ökat från 6,8 procent till 8,9 procent ger därmed inte heller någon information

om minoritetsspråksverksamhetens ställning i förhållande till det totala utbudet.

Tabell 4.6 SR, sända timmar på nationella minoritetsspråk 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Finska	13 850	15 428*	21 533	22 018	30 354
Romani chib	435	541	941	851	1 170
Samiska	9 890	9 919	10 379	10 647	20 080
Meänkieli	2 822	1 293*	1 692	1 687	2 318
Summa	26 998	27 181	34 544	35 203	53 922
Total sändningstid	389 908	418 426	532 980	515 400	607 353
Procentuell andel minoritetsspråk av total sändningstid	6,9 %	6,5 %	6,5 %	6,8 %	8,9 %

* Redovisningen av ökad sändningstid för finska program och minskad sändningstid för program på meänkieli mellan 2007 och 2008 beror på förändrad målgruppsdefinition. År 2007 ingick program på finska språket riktade till den tornedalsfinska målgruppen i sändningsstatistiken för meänkieli. Från och med 2008 redovisas detta utbud i sändningstimmar för finska.

Anm. Ovanstående siffror avser lyssnarperspektivet dvs. sändningstiden redovisas som den totala tillgängligheten av Sveriges Radios utbud på alla plattformar inklusive repriserna.

Källa: SR.

UR:s programproduktion karaktäriseras av oregelbundenhet (se tabell 4.7). Skälet är att UR av resursskäl prioriterar olika språk under olika år. Under en tillståndperiod sänder dock UR program på alla nationella minoritetsspråk. UR är det enda programföretaget som redovisar någon verksamhet på jiddisch.

Tabell 4.7 UR, sända timmar på nationella minoritetsspråk 2007–2011

RADIO	2007	2008	2009	2010	2011
Finska	0	0	1,2	0	0
Romani chib*	0	1,1	2	1,2	0
Samiska**	1,6	2,6	0	3,7	9,23
Meankieli	0	0	1	1	0
Summa	1,6	3,7	4,2	5,9	9,23

TV	2007	2008	2009	2010	2011
Finska	44,4	21,2	12	11,5	10,9
Romani chib*	0	0,5	2	1,9	2
Samiska**	3,8	3,7	2	2,7	1,8
Meänkieli	0	0,5	6	1,7	1,2
Jiddisch	0	0,8	0	0	0
Summa	48,2	26,7	22	17,8	15,9

* Romani chib inkluderar flera romska språk (kelderash, kaale, lovari och arli).

** Samiska inkluderar varieteterna nord- och sydsamiska samt lulesamiska.

Källa: UR.

Teckenspråk

Med programverksamhet på teckenspråk avses program på teckenspråk som produceras med i regel teckenspråkiga medverkande, avsedda i första hand för teckenspråkiga personer. Programmen är då textade, dubbade eller tolkade till svenska för att vara tillgängliga för dem som inte kan teckenspråk. Detta är inte detsamma som teckenspråkstolkning (se avsnitt 5.7).

SVT skiljer inte i sin redovisning på teckenspråkstolkade program och program på teckenspråk. Av tabell 4.8 går det därför inte att utläsa hur stor andel av det totala antalet sända timmar som är teckenspråkstolkat material respektive programverksamhet på teckenspråk. I avsnittet om teckenspråkstolkning beskrivs dock att SVT:s teckenspråkstolkade program nära nog uteslutande distribueras via internet. Tillsammans med information om att utbudsökningarna 2010 består av teckenspråkstolkade valvador kan man dra slutsatsen att tabellen, med detta undantag, består av program på teckenspråk.

Tabellen visar antalet rikssända teckenspråkssändningar i SVT1 och SVT2, inklusive återsändningar och reprisar, samt antalet första-sändningar i en särskild rad. Av tabellen framgår att SVT under

perioden 2007–2011 ökat antalet teckenspråkssändningar med 3 timmar förstasändningar. Under samma period har det totala utbudet ökat med cirka 2 500 timmar. Tabellen visar också att andelen teckenspråk av det totala utbudet har legat runt 0,6 procent under hela perioden. Verksamhetens ställning kan därför sägas vara oförändrad genom åren.

Tabell 4.8 SVT, sända timmar på teckenspråk 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Teckenspråk	122	137	111	128	129
varav förstasändning	63	65	63	69	66
Total sändningstid	20 267	21 827	22 320	22 090	22 857
Procentuell andel teckenspråk av total sändningstid	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %

Källa: SVT.

Utöver sändningarna i marknät producerar SVT också webbexklusiva teckenspråkssändningar, t.ex. nyhetsprogrammet Nyhetstecken, som kontinuerligt publicerar material på SVT Play, och vissa kortare webbexklusiva inslag, exempelvis från programmet Lika Olika och Hej kompis.

Även UR producerar program på teckenspråk. I tabell 4.9 redovisas inte teckenspråkstolkade program. Av tabellen framgår att UR ökat sina teckenspråkssändningar kontinuerligt från och med den tillståndperiod som inleddes 2007. Även de första två åren av innevarande tillståndperiod ökade antalet sända timmar på teckenspråk. UR tillgängliggör inga teckenspråkstolkade program eller program på teckenspråk enbart via internet.

Tabell 4.9 UR, sända timmar på teckenspråk 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Teckenspråk	1	5	6,3	9,2	15,2

Källa: UR.

Andra minoritetsspråk

I detta avsnitt beskrivs programföretagens verksamhet på andra minoritetsspråk än de nationella minoritetsspråken och svenskt teckenspråk.

I början av 1980-talet och fram till mitten av 1990-talet erbjöd SVT ett utbud på bl.a. turkiska, serbokroatiska och grekiska. Med hänvisning till möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelning har SVT numera ingen verksamhet på andra minoritetsspråk, utan ansvaret ligger på SR och UR.

SR:s sändningar på andra minoritetsspråk än de nationella har ökat, från 2 669 timmar 2007 till 4 680 timmar 2011 (tabell 4.10). Sändningarna på albanska, assyriska/syrianska och på bosniska/kroatiska/serbiska lades ned under hösten 2010. Enligt uppgift från SR gjordes därmed en förskjutning av resurser till förmån för romani, somaliska och arabiska.

Som vi nämnde ovan innebär SR:s redovisningsform att det inte är möjligt utläsa i vilken utsträckning det faktiska programutbudet har ökat och på vilka plattformar det sänts.

Tabell 4.10 SR, sända timmar på andra minoritetsspråk 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Albanska	210	210	276	162	0
Arabiska	546	544	803	783	1 170
Assyriska	293	281	230	81	0
Kurdiska	645	491	729	783	1 170
Persiska	393	389	492	513	702
Serb/Kroa/Bos	322	279	297	264	0
Somaliska	260	262	330	356	468
Engelska	0	0	0	546	1 170
Summa	2 669	2 456	3 157	3 488	4 680
Total sändningstid	389 908	418 426	532 980	515 400	607 353
Procentuell andel på andra minoritetsspråk av total sändningstid	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,8 %

Källa: SR.

Som tidigare nämnts karaktäriseras UR:s verksamhet av en viss oregelbundenhet (se tabell 4.11). Skälet är att de läromedel som produceras är avsedda att täcka behovet för ett flertal år framöver

innan nyproduktion inleds. UR redovisar för 2010 en minskad resurstilldelning för de nationella minoritetsspråken jämfört med 2009 med anledning av en satsning på arabiska inför 2011.

Tabell 4.11 UR, sända timmar på andra minoritetsspråk 2007–2011

Radio	2007	2008	2009	2010	2011
Albanska	1,2	0	0	0	0
Arabiska	0	0	1,1	0	0
Kurdiska ¹	1,1	1,4	0	0	0
Somaliska	0	1	0	1	0
Summa	2,3	1,4	1,1	1	0

TV	2007	2008	2009	2010	2011
Albanska	0	0	0	4,7	0
Arabiska	4,7	1,7	0	0,6	17
Kurdiska ¹	0	1,7	0	0	0
Persiska	0	0	0	1	0
Serbiska	0	0	0	0	0,7
Somaliska	4,7	0	0	0,8	0,7
Spanska ²	5,2	0	0	0	0
Turkiska	0,8	1,7	0	0	0
Summa	15,4	5,1	0	7,1	18,4

¹ Kurdiska omfattar program på såväl nord- som sydkurdiska

² Spanska redovisas endast när UR riktat sig till invandrargrupper

Källa: UR.

Programföretagens dialog med de berörda grupperna

Samtliga tre programföretags sändningstillstånd innehåller sedan 2007 ett villkor om att företagen ska ha en dialog med de berörda grupperna. I propositionen som föregick tillståndspanen anges att dialogen ska ske vid planeringen av programföretagens insatser (prop. 2005/06:112 s. 64).

Programföretagen återger i skiftande omfattning sin dialog i sina public service-redovisningar. Enligt UR:s public service-redovisning har UR fortlöpande dialog och samverkan med representanter för samtliga nationella minoriteter. Samverkan sker exempelvis genom en romsk dialog- och samrådsgrupp och liknande arbete med övriga

minoriteter är under uppbyggnad. Kontakterna tar sin utgångspunkt i en handlingsplan som upprättades vid inledningen av föregående tillståndsperiod. SR:s dialog med dessa språkliga minoriteter sker, enligt företaget, framför allt genom minoritetsspråkredaktionernas regelbundna kontakt med lyssnare i de aktuella målgrupperna.

4.7.5 Nya krav på utbudet på minoritetsspråk

Gemensamt för de nationella minoriteterna, teckenspråkiga och andra språkliga minoriteter är deras rätt att inkluderas och synliggöras som delar av det flerspråkiga och mångkulturella Sverige. Särskilt viktigt är att det finns program riktade till barn och unga för att säkerställa möjligheten att utveckla och behålla språkliga och kulturella identiteter. Som vi nämnde i kapitel två anser vi att det är särskilt viktigt att programföretagen lever upp till sina åtaganden på de områden som inte täcks av de kommersiella bolagen.

Ett renodlat språkuppdrag

Förslag: Villkoren i sändningstillstånden om att programföretagen ska beakta språkliga och etniska minoriteters intressen renodlas till villkor om utbudet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk.

I nu gällande sändningstillstånd anges att programföretagen ska ”beakta språkliga och etniska minoriteters intressen”. Att beakta intressen kan göras på flera olika sätt. Det kan handla om att tillhandahålla ett programutbud på ett särskilt språk eller att uppmärksamma eller spegla förhållanden och skeenden som påverkar eller särskilt intresserar de berörda minoriteterna.

Vi föreslår att programföretagens villkor vad beträffar språkliga och etniska minoriteter renodlas till villkor som rör olika minoritetsspråk på samma sätt som det finns villkor om det svenska språket. När det gäller övriga delar av nuvarande villkor menar vi att de redan idag täcks av kraven på att programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet och att SR:s och SVT:s programutbud ska spegla förhållanden i hela landet. På

det sättet integreras dessa delar av nuvarande villkor i de generella kraven på programföretagen.

Vi anser vidare att erkännandet av de nationella minoriteterna bör avspeglas tydligare i sändningstillståndet och att verksamheten bör motiveras med utgångspunkt i de nationella minoriteternas rätt att behålla och stärka sitt språk och sin kultur. Av den anledningen bör begreppet nationella minoriteter alternativt nationella minoritetsspråk föras in i regleringen av programföretagens verksamhet.

Vi anser också, mot bakgrund av att verksamheterna på de olika minoritetsspråken har olika motiv, att detta bör avspeglas genom att regleringen av utbudet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk sker i olika paragrafer. Därmed minskar också risken för sammanblandning av minoritetspolitikens och integrationspolitikens syften (se prop. 2008/09:158).

Teckenspråk

Synen på teckenspråk och teckenspråkiga har de senaste decennierna förskjutits från ett patientperspektiv till ett språkperspektiv. Företrädare för teckenspråkiga personer har under en längre tid argumenterat för att gruppen i större utsträckning ska betraktas som en språklig och kulturell minoritet än en grupp personer med funktionsnedsättning. De betonar personens eget val av teckenspråk som sitt primära språk och ser hörselnedsättningen som underordnad. Teckenspråk ges i ökad omfattning och på olika sätt status som språk jämställt med talade språk. Detta avspeglas inte minst i språklagen (2010:600) där svenskt teckenspråk har ett motsvarande skydd som de nationella minoritetsspråken. Även Sveriges Dövas Riksförbund driver frågan om teckenspråk ur ett minoritetsspråkperspektiv.

Vi har utrett möjligheterna att renodla även programverksamheten på teckenspråk. En sådan ändring av sändningstillståndet överensstämmer dock inte med den s.k. villkorskatalogen i radio- och tv-lagen (2010:696). I villkorskatalogen anges vilka villkor som får uppställas i ett sändningstillstånd. Villkor om minoritetsspråk uppställs med stöd av 4 kap. 9 § 13, villkor om skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud, medan villkor om program på teckenspråk uppställs med stöd av 4 kap. 9 § 5, villkor om program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning (prop. 2009/10:115 s. 282). Det senare

villkoret ändrades i samband med att bestämmelserna om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, enligt vilka bl.a. krav på tolkning till teckenspråk kan ställas, infördes i lagen.

Utifrån de skäl som vi ovan redovisat kan det ses som en brist i regleringen. Någon faktisk skillnad vad gäller vilken typ av krav som kan ställas finns dock inte.

Utbudets omfattning

Förslag: Villkoren i sändningstillstånden preciseras så att det framgår att SR:s och SVT:s utbud på de nationella minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli och romani chib samt SVT:s utbud på teckenspråk ska öka årligen under tillståndsperioden. UR:s utbud på ovan nämnda nationella minoritetsspråk samt teckenspråk ska öka under tillståndsperioden. Samtliga programföretag bör erbjuda något utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk.

Representanter för de nationella minoriteterna, teckenspråkiga personer och andra minoriteter har samstämmt uttryckt att programföretagens verksamhet är av stor betydelse och vikt för minoritetsspråkets ställning och minoriteternas kulturbevarande. Utbudet rörer många gånger stor uppskattning och nysatsningar får ofta stor uppmärksamhet. För många personer som tillhör en språklig minoritet erbjuder programföretagen en unik möjlighet att bevara och stärka sin språkliga och kulturella hemvist och därigenom få bekräftelse genom konstnärliga kulturella upplevelser, nyheter och information, både i radio och tv.

Granskningsnämnden för radio och tv har uppmärksammat att programföretagen inte lever upp till kraven i sändningstillstånden när det gäller romani chib. I sitt senaste yttrande skriver nämnden t.ex. att SVT och UR, genom att bedriva en mycket begränsad verksamhet på romani chib, inte har levt upp till kravet att låta romani chib inta en särställning i programverksamheten (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578). Inget av bolagen kan anses ha uppfyllt kravet som avser särskild hänsyn till behovet hos barn och ungdomar som tillhör språkgruppen romani.

Villkoren i sändningstillstånden har varit i stort sett oförändrade sedan 2002. Programföretagen har haft kravet att verksamheten ska

vara prioriterad och att de nationella minoritetsspråken ska inta en särställning. När det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig utbudet anger sändningstillstånden att ambitionsnivån ska höjas.

Vi menar att det finns skäl att precisera villkoren i sändningstillstånden när det gäller de nationella minoritetsspråken och teckenspråk för att säkerställa en positiv utveckling av programutbudet. Vi föreslår att det ska framgå av SR:s och SVT:s sändningstillstånd att utbudet på vart och ett av de nationella minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli och romani chib, samt för SVT även teckenspråk, ska öka årligen under tillståndsperioden. Ovan nämnda nationella minoritetsspråk bör även i framtiden inta en särställning.⁴ För UR bör villkoret vara att utbudet på ovan nämnda minoritetsspråk samt teckenspråk ska öka, dock inte årligen på grund av de särskilda produktionsvillkor som gäller för UR.

Ett av de nationella minoritetsspråken, jiddisch, intar för närvarande inte en sådan särställning i sändningstillstånden liknande den för övriga nationella minoritetsspråk. I samrådskontakter med Sveriges Jiddischförbund har det framkommit att förbundet ifrågasätter den av regeringen redovisade hållningen att verksamhet på jiddisch inte är motiverat inom ramen för programföretagens verksamhet på grund av det låga antalet jiddischtalande (prop. 1998/1999:143). Programföretagens uppdrag borde, enligt förbundet, kunna innehålla ett krav på något utbud på jiddisch.

Regeringen har uttryckt att programföretagen i sitt utbud ska ta hänsyn till att jiddisch är ett nationellt minoritetsspråk. Vi anser dock att det är rimligt att samtliga programföretag erbjuder något utbud på jiddisch, så som UR redan gör, samt att det framgår av sändningstillstånden. Omfattningen på verksamheten bör avgöras av programföretagen i dialog mellan representanter för jiddischtalande.

Andra minoritetsspråk har inte motsvarande skydd som de nationella minoritetsspråken och teckenspråk. Både inom kulturpolitiken och mediepolitiken betonas dock vikten av goda förutsättningar för en levande demokrati. Demokratien främjas av att många olika erfarenheter, tankar och historier tillvaratas och speglas i ett mångfacetterat kulturutbud (prop. 2009/10:3). Målet för

⁴ Granskningsnämnden tog 2007 fram vissa kriterier som kan ha betydelse för bedömningen av om de nationella minoritetsspråken har intagit en särställning i förhållande till övriga minoritetsspråk såsom sändningstillståndet anger.

mediepolitiken är bl.a. att stödja yttrandefrihet och mångfald (prop. 2011/12:1 utg.omr. 17). Verksamheten på andra språk än de nationella minoritetsspråken och teckenspråk bör därför utgå från en analys av de behov olika språkgrupper har. Programföretagen bör i början av en ny tillståndspano i dialog med representanter för olika språkgrupper analysera vilka behov som föreligger och bedöma företagens möjligheter att tillgodose dessa. Vi anser att samtliga programföretag bör ha åtminstone någon verksamhet på andra minoritetsspråk.

Avslutningsvis vill vi betona att för att det ska vara möjligt att bedöma om programföretagen har uppfyllt sändningstillståndens villkor i denna del behöver redovisningen av utbudets omfattning förbättras och göras jämförbar. Det måste framgå av redovisningarna i vilken utsträckning det faktiska utbudet har ökat och på vilka plattformar det har tillgängliggjorts. Se vidare kapitel 10 om programföretagens redovisning.

Dialog med de berörda grupperna

Vi anser att sändningstillståndens krav på dialog med de berörda grupperna är centralt. Det är viktigt att programföretagen har en regelbunden dialog med dessa grupper och att bolagen årligen redovisar hur dialogkravet har uppfyllts i public service-redovisningarna.

Vi har träffat flera representanter för olika språkliga minoriteter. SVT och SR har dialog med vissa grupper men den är inte systematisk och inte, annat än i undantagsfall, dokumenterad (se även Kouppa 2008). Vårt intryck är att UR:s sätt att arbeta med dialog (se ovan) bör kunna tjäna som exempel.

Programföretagens ansvarsfördelning

<p>Förslag: Möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelningen för utbudet på nationella minoritetsspråk, teckenspråk och andra minoritetsspråk tas bort.</p>

Regeringen anger i respektive programföretags sändningstillstånd att verksamheten för språkliga och etniska minoriteter ska vara prioriterad. Programföretagen ska därutöver ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga

eller etniska minoritetsgrupper liksom, för SVT och UR, till barn och ungdomar som har teckenspråk som första språk. Samtidigt ges programföretagen en möjlighet att sinsemellan fördela ansvaret för insatserna.

Möjligheten till ansvarsfördelning gör att det i teorin är möjligt för två av programföretagen att helt avstå från insatser på ett eller flera språk under en hel tillståndsperiod med hänvisning till att ett annat programföretag gör insatser enligt en överenskommen ansvarsfördelning.⁵

Flera representanter för de nationella minoritetsspråken, bland andra Sametinget, har uttryckt att möjligheten till ansvarsfördelning i praktiken gör ansvarsförhållandena otydliga och att det i sin tur hämmar utbudsutvecklingen.

Vi menar att det är rimligt att respektive bolags ansvar för verksamhet på minoritetsspråk framgår av sändningstillstånden. Som vi nämnde ovan anser vi att samtliga programföretag bör ha åtminstone någon verksamhet på andra minoritetsspråk. Möjligheten till överenskommelser om ansvarsfördelningen bör därför tas bort. Däremot är det naturligtvis önskvärt att programföretagen fortsätter att ha ett nära samarbete i dessa frågor.

Ny teknik och dess möjligheter

Att tillgängliggöra ett programutbud kan göras på flera olika sätt. Termen tillgängliggöra i fråga om programutbud används i betydelsen att förlägga utbudet på tider då många tittar/lyssnar och att göra utbudet tillgängligt på andra sätt än via marknät.

Utöver marknätssändningarna bedriver SVT och SR viss webb-exklusiv verksamhet. I samrådskontakter har programföretagen framfört att de har en strategisk riktning mot ett större användande av internet.

Vår grundläggande uppfattning är att det är programföretagen själva som är bäst lämpade att, utöver de tillståndspliktiga sändningarna, bedöma var de ska tillgängliggöra sitt utbud baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till olika distributionsformer och publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig

⁵ Granskningsnämnden har i sina granskningar av programföretagens public service-redovisningar uppmärksammat frågan (se t.ex. yttranden 2011-06-20, dnr 11/00497, 533 och 534 och 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578).

utbudet (se vidare kapitel 5). I avsnitt 4.1.3 konstaterade vi dock att med nuvarande regleringsform måste kraven som ställs i sändningstillstånden även fortsättningsvis uppfyllas genom programutbudet i marknätet.

Ett av de bakomliggande motiven med programföretagens verksamhet för språkliga minoriteter är att synliggöra språkgrupperna. Programföretagen bör ta hänsyn till detta motiv i bedömningen av i vilken utsträckning verksamhet på minoritetsspråk bör tillgängliggöras på andra plattformar än marknätet.

En digitalisering av radiodistributionen i marknätet innebär möjligheter till fler radiokanaler. SR:s digitala sändningar täcker idag endast 35 procent av befolkningen och ett fåtal har skaffat radiomottagare för denna mottagningsform. Den övergång till digitala radiosändningar via marknät som vi föreslår i kapitel 11 kommer att innebära att SR ges möjlighet att under nästa tillståndperiod nå en mycket stor del av befolkningen med ett större antal kanaler än dagens rikstäckande FM-kanaler. På så sätt kommer SR:s möjligheter att tillgängliggöra sitt programutbud på andra språk än svenska att öka.

4.8 Att spegla landets mångfald

Enligt SR:s och SVT:s sändningstillstånd ska utbudet ”spegla förhållanden i hela landet”. Dessutom gäller att nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska ha olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter. UR har inte motsvarande villkor.

SR och SVT ska vidare ha en decentraliserad organisation som skapar goda förutsättningar för självständigt beslutsfattande på regional och lokal nivå. Den lokala och regionala organisationen ska ges tillräckliga resurser för att effektivt kunna spegla respektive områdes särprägel och egenart. Organisationen ska utformas med syfte att möjliggöra hög närvaro av personer ute i landet med kunskap om och förankring i de olika regionerna.

Det s.k. 55-procentsvillkoret

För SR och SVT anges i respektive programföretags anslagsvillkor att den del av allmänproduktionen i SR:s och SVT:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent. Syftet med villkoret är att det ska främja ett mångsidigt programutbud och bidra till att tillgodose kravet på spegling av hela landet.

Regeringen beslutade den 9 december 2010 att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att utvärdera effektiviteten av 55-procentsvillkoret. Myndigheten anger i sin rapport Utvärdering av 55-procentsvillkoret för Sveriges Television och Sveriges Radio (dnr 10/01427) flera argument både för och emot att behålla 55-procentsvillkoret, men bedömer sammantaget att effektiviteten i villkoret kan ifrågasättas. Det finns enligt myndigheten tveksamheter omkring vilka omständigheter det är som avgör att en produktion ska anses höra till en viss produktionsort. En produktionskedja kan vara komplex och innefatta flera led. Olika kriterier kan därför avgöra en produktions hemhörighet. Risker finns att en uppfyllelse av villkoret endast indikerar var en produktion administrativt hör hemma och inte var den fysiskt görs. Svårigheten att avgöra vilken ort en produktion tillhör skapar en brist på transparens. Myndigheten beskriver vidare tveksamheter omkring innebörden av begreppet allmänproduktion och dess begränsning samt att programföretagen själva anser att kravet bör avskaffas. Om villkoret tas bort skulle det tydliggöras att det är resultatet av bolagens produktion och deras decentraliserade organisationer som är avgörande för om bolagen uppfyller kravet på spegling av hela landet. En sådan ordning ställer dock höga krav på resultatredovisningen och de metoder som bolagen har för att mäta, följa upp och utvärdera resultaten. Av detta följer att bolagens public service-redovisningar måste göras än mer utförliga, tydliga och informativa.

Myndighetens utvärdering har remissbehandlats. Bedömningen att högre krav måste ställas på programföretagens public service-redovisningar delas av samtliga instanser som yttrat sig i denna del, förutom SR, SVT och UR.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 17) att 55-procentsvillkoret skulle avskaffas. Regeringen delade i huvudsak den bedömning som Myndigheten för radio och tv gjorde, att ett avskaffande av 55-procentsvillkoret tydliggör att det är resultatet av bolagens produktion och deras decentraliserade organisationer som är avgörande för om bolagen

uppfyller kravet på spegling av hela landet. Regeringen instämde vidare i bedömningen att det vid ett avskaffande av 55-procentsvillkoret bör ställas högre krav på SR:s och SVT:s redovisning av uppdraget att spegla förhållanden i hela landet och de metoder som bolagen har för att mäta, följa upp och utvärdera resultaten.

Riksdagen avslög förslaget om att avskaffa 55-procentsvillkoret med motiveringen att det idag inte finns något bättre sätt att följa upp hur programföretagen i sin allmänproduktion speglar hela landet (bet. 2011/12:KrU1).

4.8.1 Programföretagens verksamhet

I SVT:s public service-redovisning för 2011 beskrivs insatserna inom området mångfald och spegling. Där framgår bl.a. att SVT har tagit fram en mångfaldsplan och en mångfaldspolicy. I mångfaldspolicyn anges att SVT välkomnar och respekterar olikheter med hänsyn till bl.a. ålder, kön och etnicitet. Vissa redaktioner tillämpar egna metoder för att öka mångfalden, som exempel på detta anges nyhetsredaktionerna i Stockholm som skapat en alternativ researchlista med syfte att nå nya röster i samband med nyhetsrapporteringen.

En förutsättning för programföretagets möjligheter att spegla hela landet är tv-produktionens lokala och regionala förankring. SVT har i sin nyhetsbevakning exempelvis regionala huvudredaktioner på 11 platser i Sverige och ytterligare 19 lokalredaktioner. De regionala och lokala produktionsorterna har dock inte enbart i uppgift att bevaka och spegla sitt eget sändningsområde utan har också i betydande omfattning nationella uppdrag.

SR beskriver i sin public service-redovisning för 2011 att programföretagets public service-handbok ger riktlinjer för olika aspekter av spegling, exempelvis geografisk spridning, jämställdhet och etnicitet och kulturell mångfald. SR:s decentraliserade organisation med medarbetare på 50 orter bidrar till bredden i riksprogrammen och speglingskrav ställs i programbeställningarna. Under 2011 har samrådsformer utvecklats på så sätt att rikspubliken i högre grad kunnat ta del av det utbud som tidigare bara sänds lokalt. Genom ett organiserat samarbete mellan SR:s 35 nyhetsredaktioner har fler granskande inslag producerats i olika delar av landet som sänds i både lokala- och riksnyhetsändningar.

4.8.2 Granskningsnämndens bedömningar

Granskningsnämnden för radio och tv gör årliga bedömningar av om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag. Nämnden ansåg i sin bedömning av SR:s och SVT:s redovisningar för 2010 att SR och SVT vid en sammantagen bedömning, med viss tvekan, hade uppfyllt kravet på spegling (yttrande 2011-06-20, dnr 11/00497, 533 och 534). För att kunna göra en närmare och en mer välgrundad bedömning ansåg nämnden att redovisningarna borde innehålla en mer utförlig beskrivning av hur bolagen mäter speglingen ur olika aspekter, i olika typer av program samt hur bolagen arbetar med att följa upp speglingen över tid.

I nämndens bedömning av om programföretagen uppfyllde sina uppdrag 2011 skriver nämnden att SR vid en sammantagen bedömning får anses ha uppfyllt kravet på spegling (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578). SR bör dock fortsätta att utveckla redovisningen av hur SR mäter och följer upp speglingen ur olika aspekter, i olika typer av program.

Vad beträffar SVT skriver nämnden att SVT vid en sammantagen bedömning med viss tvekan får anses ha uppfyllt kravet på spegling. SVT bör fortsätta att utveckla redovisningen av hur SVT mäter speglingen ur olika aspekter, i olika typer av program samt särskilt hur bolaget arbetar med att följa upp speglingen över tid.

4.8.3 Ett bredare speglingsuppdrag

Förslag: Villkoret i sändningstillstånden att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet ändras så att det framgår att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Verksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv.

Bedömning: SR och SVT bör även fortsatt ha ett villkor om en decentraliserad organisation.

De offentliga kulturinstitutionerna och public service-medierna spelar en betydande roll som forum och stöd för det gemensamma samtalet och yttrandefriheten. En mångfald av röster och åsikter i media bidrar till en ökad förståelse och det stärker vår gemensamma

värdegrund. Därför är kravet på s.k. spegling viktig för programföretagen.

Företagen har en central roll när det gäller spegling av landets mångfald och i förlängningen ett värnande av demokratiska värden och människors lika värde. Medieforskning⁶ visar att det finns mönster i vilka personer och grupper som bereds plats i medier och följaktligen också grupper som av olika skäl inte så ofta bereds möjlighet att finnas med i medier och som när de förekommer beskrivs i stereotypa roller. Forskningen visar också att synliggörandet kan vara ensidigt, exempelvis genom stereotypa skildringar.

Vi menar att programföretagen aktivt och medvetet bör arbeta för en större bredd i speglingen av mångfalden i Sverige och mot diskriminering. Programföretagens speglingsuppdrag har i nu gällande sändningstillstånd en geografisk utgångspunkt i att utbudet ska spegla förhållanden i hela landet. Vi föreslår att det av nästkommande sändningstillstånd tydligare ska framgå att kravet att spegla Sveriges befolkning också ska ta sikte på den variation i form av mångfald av personlig och gruppmissig diversitet som finns i Sverige.

Programföretagen har genom sitt programutbud möjlighet att påverka attityder och skeenden i samhället. Det är därför viktigt att ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv är en utgångspunkt programverksamheten. Ett ökat fokus på att exempelvis undvika att reproducera stereotypa skildringar kan förväntas leda till att de demokratiska värderingarna i samhället stärks.

Vi föreslår av ovanstående skäl att villkoret i SR:s och SVT:s sändningstillstånd att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet ändras så att det framgår att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Verksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv.

När det gäller betydelsen av lokal och regional närvaro är vår bedömning att SR och SVT även fortsatt bör ha ett villkor om en decentraliserad organisation. Vår bedömning är, likt regeringens, att det är en förutsättning för att effektivt kunna spegla regionala och lokala skeenden och den variation som finns i befolkningen.

⁶ Se t.ex. Ghersetti 2007, Nygren 2005, Brune 2004, och Hultén 2006.

4.8.4 Redovisning

Granskningsnämnden för radio och tv har, som vi nämnde ovan, konstaterat vissa brister när det gäller SVT:s och SR:s uppfyllelse av speglingskravet. Kritiken avsåg hur SR och SVT mäter speglingen ur olika aspekter, i olika typer av program samt hur bolagen arbetar med att följa upp speglingen över tid.

Det finns idag i Sverige stor kunskap om t.ex. mångfald, lika-behandling och diskriminering hos myndigheter, organisationer och företag. Det är angeläget att denna kunskap tas till vara i public service-verksamheten. En förutsättning för att externa aktörer ska kunna bidra med sin kunskap är att programföretagens redovisning av verksamheten är transparent. Det är också en förutsättning för den fortlöpande offentliga diskussion om verksamheten som programföretagen, enligt anslagsvillkoren, på olika sätt ska stimulera.

Mot bakgrund av betydelsen av att hela landet och den variation som finns i befolkningen speglas i programföretagens utbud och den kritik granskningsnämnden för radio och tv tidigare riktat mot SVT och SR på det här området vill vi understryka vikten av att programföretagen fortsätter att utveckla sin redovisning. Programföretagen arbetar sedan flera år med mångfaldsfrågor och spegling bl.a. genom s.k. mångfaldschecklistor. Programföretagens arbete med detta verktyg eller andra former av systematiska och regelbundna analyser av mediebilderna skulle kunna utgöra ett diskussionsunderlag för hur målsättningar, på både kort och längre sikt, ska formuleras.

5 Att nå publiken

I kapitel 3 beskrev vi vilka plattformar publiken använder för att konsumera radio och tv. I det här kapitlet redogör vi för regleringen av programföretagens distribution av sitt utbud, inklusive vidare-sändningsplikten, samt hur programföretagen distribuerar sitt utbud. Vi överväger även hur utbudet på bästa sätt når publiken. I avsnitt 5.6 kartlägger vi programföretagens insatser för att förbättra utbudets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och tar ställning till hur tillgängligheten fortsatt kan förbättras.

5.1 Tv-distribution

Sändningstillståndet ger SVT rätt att tillsammans med UR sända tv-program under hela dygnet och att därvid använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal. SVT ska bereda utrymme för sändningar från UR. SVT ska enligt sändningstillståndet samtidigt sända SVT1 och SVT2 samt två ytterligare programtjänster till hela landet. De två ytterligare programtjänsterna ska skilja sig såväl ifrån varandra som från SVT1 och SVT2 med avseende på innehåll eller sändningstider. Sändningarna ska omfatta i genomsnitt 50 timmar per vecka under ett kalenderår i vardera programtjänsten. UR:s sändningstillstånd innebär en rätt att sända tv-program med utnyttjande av SVT:s sändningsutrymme enligt överenskommelse som träffas bolagen emellan, samt att sända så många samtidiga program som det tillgängliga sändningsutrymmet medger. Detta sätter ramarna för omfattningen av vad SVT och UR kan sända i programtjänsterna. Nya permanenta programtjänster som bolagen vill lansera ska enligt anslagsvillkoren anmälas till regeringen för godkännande. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

SVT och UR ska använda digital utsändningsteknik för mark-sändningar. SVT och UR får även distribuera programmen på andra sätt så att de blir möjliga att ta emot i hela Sverige. Den tekniska kvaliteten på sändningarna ska vara hög.

SVT ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. SVT ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar.

Sedan 1998 har SVT rätt att använda all överföringskapacitet i en frekvenskanal för sina digitala tv-sändningar. SVT och UR har sedan 2010 också rätt att sända SVT1 och SVT2 med hd-tv-kvalitet i marknätet. Av anslagsvillkoren följer att SVT och UR även ska sända text-tv-sändningar till hela landet. Dessa sändningar kräver också kapacitet i den frekvenskanal som tilldelats SVT.

I den nya radio- och tv-lagen (2010:696) infördes med anledning av digitaliseringen av tv-sändningar genom 4 kap. 2 § krav på tillstånd för att sända sökbar text-tv i de frekvensband som är tillståndspliktiga för sändning av ljudradio- och tv-program.

SVT får enligt sina anslagsvillkor bedriva sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga världen.¹

Enligt SVT:s anslagsvillkor ska bolagets sändningar riktade till Sverige kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. Till den del sändningarna görs tillgängliga utanför Sverige ska verksamheten bära sina egna kostnader.

Digitaliseringen av marknätet innebar att en digital-tv-box krävdes för att ta emot sändningarna. I propositionen Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005 (prop. 2000/01:94) uttalade regeringen att sändningarna bör kunna tas emot utan någon ytterligare kostnad än den som avser själva mottagarutrustningen. Det innebär att kostnaden för antenn och digital-tv-box är något som tittaren får stå för.

Enligt SVT:s och UR:s anslagsvillkor ska företagen delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för tv. För att nå tittarna är det, enligt anslagsvillkoren, nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar. Utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodo-

¹ Den 13 november 1997 fick SVT medgivande i regeringsbeslut (Ku97/4649/Me) att inleda sändningar via satellit för att nå allmänheten i Sverige.

göra sig tjänsterna och programmen. Bolagen bör iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till.

Vidaresändningsplikt

Kabel-tv-nät, fiber eller fiber-LAN och xDSL är tre trådbundna tekniker för tv-sändningar. Tv via fiber och xDSL kallas även iptv och är tv-sändningar i bredbandsnät.

Tv-sändningar via trådbundna nät omfattas av vidaresändningsplikten. Bestämmelser om vidaresändningsplikt infördes 1986 då lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar trädde i kraft. Genom regleringen skulle det säkerställas att boende i kabel-tv-an slutna hushåll hade tillgång till samma tv-kanaler som om de hade haft en centralantenn för marknätsmottagning.

Skyldigheten att vidaresända gäller bara för tv-sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter. Idag innebär det i praktiken endast SVT:s sändningar. Sändningsplikten omfattar inte fler än fyra programtjänster.

Vidaresändningsplikten gäller enligt 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen den som äger eller förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av tv-sändningar till allmänheten, t.ex. en kabel-tv-operatör. Vidaresändningsplikten omfattar trådbundna nät där ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot tv-sändningar.

I förarbetena anges att kravet på ett betydande antal hushåll kan anses vara uppfyllt antingen om antalet hushåll i absoluta tal är betydande eller om antalet hushåll utgör en betydande andel av samtliga hushåll anslutna till det aktuella nätet. Med en betydande andel hushåll av de totalt anslutna ansågs att åtminstone hälften torde avses. Ett nät förutsätts vara det huvudsakliga medlet för att ta emot tv-sändningar om det tillhandahåller ett brett utbud av tv-kanaler utöver de som omfattas av vidaresändningsplikten (prop. 2004/05:105 s. 37).

Av 48 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk följer att ljudradio-och tv-företag i egenskap av innehavare av till upphovsrätten närstående rättigheter har ensamrätten till sina

utsändningar (signalrätt). Vidaresändning av dessa kan därför inte ske utan programföretagens tillstånd (a.a s. 31).

När det gäller vidaresändning i trådbundna nät framgår av 9 kap. 1 § tredje stycket radio- och tv-lagen att tv-sändningarna ska kunna tas emot på ett tillfredställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Detta har sedan tolkats som att operatören har rätt att ta ut en skälig service- och underhållsavgift för nätet. För digital mottagning får hushållet stå för digital-tv-box och programkort.

Myndigheten för radio och tv lämnade den 1 oktober 2011 en rapport till regeringen till följd av myndighetens uppdrag att göra en översyn av reglerna om vidaresändningsplikt. I uppdraget skulle särskilt redovisas om tilläggstjänster bör omfattas av vidaresändningsplikten och överväganden om fördelningen av de upphovsrättsliga kostnaderna.

De huvudsakliga slutsatserna i rapporten var att det fortsatt finns ett behov av vidaresändningsplikt och att denna ska vara begränsad till trådbundna nät. Ställningstagandet motiverades med att endast en fjärdedel av hushållen i landets flerfamiljshus har en praktisk möjlighet att ta emot marksänd tv genom en egen inomhusantenn och att inte heller satellitmottagning är ett möjligt alternativ för alla hushåll i flerfamiljshus. Myndigheten menade att hushållen i de fastigheter där centralantennen för marknätsmottagning är utbytt mot ett trådbundet nät, till stor del är beroende av trådbundna nät för att kunna ta emot SVT:s sändningar. Av rapporten framgår vidare att konkurrensen mellan de som tillhandahåller trådbunden tv inte är så stor att det kan garanteras att de skulle ha incitament att erbjuda SVT:s hela utbud utan en vidaresändningsplikt.

Myndigheten anser i rapporten att tekniska tillgänglighetstjänster för personer med funktionsnedsättning är av stort värde och bidrar till allmänhetens tillgång till allsidig upplysning. Dessa tilläggstjänster bör därför typiskt sätt omfattas av vidaresändningsplikten men myndigheten fann det tveksamt om yttrandefrihetsgrundlagen medger detta.

Myndigheten ansåg vidare att SVT principiellt bör ta en mer aktiv del i hanteringen av de upphovsrättsliga kostnaderna. Det kan enligt myndigheten ske genom att det i SVT:s anslagsvillkor bl.a. ställs krav på att SVT verkar för att rättigheterna vid vidaresändning i så stor utsträckning som möjligt löses av SVT och att SVT aktivt tar del i förhandlingarna om avtalslicens. Vidare föreslog myndigheten att de ökade kostnader som detta kan medföra för

SVT bör finansieras genom en ökad medelstillsdelning från rundradiokontot. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

SVT:s och UR:s tv-utbud på olika plattformar

Sändningar av hela tv-kanaler sker idag via marknät, satellit och trådbundna nät. Samtliga SVT:s kanaler, där även UR:s program sänds, finns på dessa plattformar.

Utöver de tv-kanaler som sänds via olika distributionsplattformar tillgängliggör SVT enskilda program via internet genom sin tjänst SVT Play. Detta tillgängliggörande utgörs dels av program för tittande vid en tidpunkt som användaren väljer, s.k. beställtjänster, dels direktsändning av enstaka program. Huvuddelen av de program som tillgängliggörs som beställtjänster är program som även har sänts i någon av SVT:s kanaler. Utöver detta förekommer några webbexklusiva program. Det händer även att program som initialt varit webbexklusiva senare sänds i någon av SVT:s tv-kanaler. SVT använder sig idag av appar (applikation i smarta mobiltelefoner) för att tillgängliggöra sitt utbud, men enligt SVT är bolagets strategi att göra utbudet tillgängligt för publiken direkt på SVT:s webbsidor eller via länkar till dessa. Detta återspeglas i SVT:s public service-redovisning 2011 (s. 51) där det framgår att utgångspunkten för programbolagets beställtjänster är öppna webbtjänster på egna domäner.

UR har en motsvarande UR Play, men har idag inga webbexklusiva program utan endast sådana som sänts i någon tv-kanal.

På SVT Play tillgängliggörs även program som samtidigt sänds i någon av tv-kanalerna. Det gäller t.ex. nyhetssändningar men även nyheter på teckenspråk, samiska och finska. Ett annat exempel är Melodifestivalen och dess deltävlingar och olika sportsändningar. Det förekommer också direktsändningar av program som inte sänds i någon av tv-kanalerna, t.ex. har ett stort utbud tillgängliggjorts via internet under sommar-OS 2012.

Programmen som tillgängliggörs via internet kan tas emot i datorer, smarta mobiltelefoner, surfplattor och på vissa tv-skärmar. SVT arbetar med s.k. responsive design, dvs. att kvaliteten på bilden automatiskt anpassar sig till storleken på skärmen på den terminal som tar emot programmet (SVT:s public service-redovis-

ning 2011, s. 12). Det innebär att SVT inte behöver ha olika lösningar för olika terminaler.

Utöver sändningar av tv-program tillhandahåller SVT och UR text-tv via marknätet. Tjänsten går även att nå via andra distributionsplattformar. Text-tv-tjänsten omfattar 850 sidor med nyheter, sport, väder, ekonomi och information om programutbud. I text-tv finns även tillgänglighetstjänsten undertextning.

SVT:s program finns även i viss utsträckning tillgängliga via digital-tv-boxar som beställtjänster. Överföringen av programmen sker i bredbandsnät men tjänsten går inte att nå via internet. För dessa tjänster krävs att hushållet har ett abonnemang med en betal-tv-operatör om ett paket av tv-kanaler och en digital-box som klarar att ta emot beställtjänster.

5.2 Radio-distribution

SR ska enligt sändningstillståndet för FM-radio samtidigt sända fyra ljudradioprogram till hela landet, varav ett ska vara regionalt uppdelat. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. Att samtidigt sända ett rikstäckande program innebär rätt att dela upp sändningarna i regionala sändningar. SR medges i sändningstillståndet dessutom rätt att i Stockholm och Malmö samtidigt sända två respektive ett program.

UR:s sändningstillstånd innebär att sända radio med utnyttjande av SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse som träffas bolagen emellan.

SR och UR ska använda analog utsändningsteknik för ljudradio.

SR ska hålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. SR ska ställa höga krav på leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egen-sändningar.

Enligt kompletterande sändningstillstånd för digital ljudradio via marknät får SR i Stockholmsområdet och Norrbotten samtidigt sända nio program, i Göteborgs- och Malmöområdena samtidigt sända tio program. UR har rätt att sända digital ljudradio med utnyttjande av SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse som träffas mellan parterna.

SR:s sändningar ska, liksom SVT:s och UR:s, kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning. SR ska också delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio. För att nå lyssnarna är det, enligt anslagsvillkoren, nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar. Utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. SR bör iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till.

SR:s och UR:s radioutbud på olika plattformar

Tillgängliggörande av hela radiokanaler sker huvudsakligen i marknät och via internet. I marknät sker sändningar i det analoga FM-nätet och till viss del digitalt, med tekniken T-DAB.² Det förekommer även sändningar i Com Hems kabel-tv-nät. Via FM sänds idag de rikstäckande kanalerna P1, P2, P3 och P4 (inklusive de regionala programmen i P4). Utöver detta sänds i Stockholm Metropol 93,8 och SR International och i Malmö kanalen Din gata 100,6. De kanaler som sänds digitalt i marknät är P1, SR Minnen, P2 Klassiskt, SR Sisuradio, P3 Star, P4 Radioapans knattekanal, SR Världen och DAB Event (SR:s public service-redovisning 2011, s. 114 f.). Nätet för de digitala sändningarna täcker endast 35 procent av befolkningen.

SR:s radiokanaler som omfattas av sändningstillstånden för FM och digitalradio sänds också samtidigt över internet. Utöver dessa har SR haft nio³ webbexklusiva radiokanaler under 2011 som alltså endast tillgängliggörs via internet. Exempel på dessa är SR Sápmi (den samiska kanalen) och den nyhetskanal som SR startade som försöksverksamhet hösten 2011, Alltid nyheter. Utöver dessa kanaler har SR 13 evenemangskanaler på internet, varav åtta används av Radiosporten. Andra exempel är P4 Bjällerklang som sänds vid jul och P3 Melodifest. Tre webbradiokanaler har endast sänts under delar av året och har upphört under 2011 (SR:s public service-redovisning 2011, s. 115) Även försöksverksamheten med nyhetskanalen Alltid nyheter har upphört. Projektet avslutades den 31 maj 2012 efter sändningar i åtta månader.

² Terrestrial – Digital Audio Broadcasting.

³ En av dessa, P2 Musik, sänds även över 96,2 i Stockholm.

SR tillgängliggör även sina program för lyssnande i efterhand via internet. SR har tagit fram en webbsida som är anpassad för mottagning via mobiltelefon och appar för smarta mobiltelefoner. Utöver detta tillhandahålls radioprogram via poddradio, dvs. ljudfiler som användaren laddar ner till t.ex. en dator eller en mp3-spelare.

Under 2011 inledde SR ett ettårigt projekt där ett urval av program och inslag publiceras på musiktjänsterna Spotify och Wimp, som nås via internet. För dessa tjänster krävs att lyssnaren har abonnemang med Spotify eller Wimp. Ett annat sätt att lyssna på program är SR Plus, som är en interaktiv tjänst där lyssnaren t.ex. via Facebook kan kommentera ett radioprogram samtidigt som man lyssnar, dock inte direktsända program. SR Plus startade under 2012.

5.3 Särskilt om UR:s tillgängliggörande av program

UR:s sändningstillstånd ger företaget rätt att använda delar av SR:s och SVT:s sändningsutrymme. UR tillgängliggör även sina program via internet på UR Play där programmen är tillgängliga i sex månader.

För att nå sina målgrupper i utbildningsväsendet använder sig UR av slutna nätverk där man behöver inloggning för att kunna ta del av programmen. Nätverken riktar sig till högskolor, universitet, skolor, folkhögskolor och studieförbund. Det finns fler nätverk; UR Access för högskolor och universitet samt Folkbildningsnätet för folkhögskolor och studieförbund. För skolor finns de traditionella mediecentralerna som en skola kan ha avtal med direkt eller via sin kommun. UR samarbetar även med Nationalencyklopedin (NE). Via tjänsten NE skola kan skolor få tillgång till UR:s program tillsammans med NE:s material. Se vidare avsnitt 4.5 om UR:s tillgängliggörande av arkiven.

5.4 Programföretagens övriga verksamhet på internet

Utöver tillgängliggörande av radio- och tv-program via internet har programföretagen fördjupande material kring programmen, längre versioner av intervjuer som inte fått plats i sändningarna, klipp, spel och skrivna nyheter på sina webbsidor. Programföretagen använder även internet för andra tjänster som bloggar och chatt samt med-

verkan i sociala medier som Facebook och Twitter. Denna verksamhet bygger mycket på den möjlighet till interaktivitet som internet ger.

Ett relativt nytt sätt att tillgängliggöra innehåll är via en s.k. inbäddad spelare. Detta är en tjänst som såväl SVT som SR använder. Vem som helst kan ladda ner en inbäddad spelare från programföretagens webbplatser till sin egen hemsida, t.ex. en bloggare eller en lokal dagstidning, och på detta sätt kan ett visst program eller klipp nås via den inbäddade spelaren. Programföretagen har då ingen kontroll över på vilka sidor och i vilka sammanhang bolagens program eller klipp finns tillgängliga. Eftersom inbäddningen endast innebär en länkning till programföretagens hemsidor kan SVT och SR avgöra om och när programmet eller klippet inte längre ska vara tillgängligt via de inbäddade spelarna. Skillnaden mellan SVT och SR är att SR tillgängliggör hela program medan SVT, av rättighets-skäl, enbart tillgängliggör klipp från program.

5.5 Distributionskostnader

SR:s, SVT:s och UR:s distributionskostnader består av kostnader för marknätsdistribution och serverkapacitet för tillgängliggörande via internet. Företagen betalar Teracom AB, som äger och driver ett marknät för radio- och tv-distribution, för sin distribution i detta nät, dvs. för utsändning av digital-tv respektive analog- och digitalradio. Den utsändningstjänst som SVT och UR köper av Teracom för digital-tv och den tjänst som SR och UR köper för utsändning av analog radio i FM är prisreglerad av Post- och telestyrelsen (PTS). Teracom är skyldigt att tillämpa kostnadsorienterad prissättning för dessa tjänster (PTS, beslut 2009-11-04, Skyldigheter för Teracom på grossistmarknaden för fri-tv via marknät och beslut 2010-02-19, Skyldigheter för Teracom på grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät).⁴

Teracom's utsändning av andra kanaler som sänds fritt, okrypterat och utan krav på abonnemang i marknätet, idag TV4 och TV6, är också prisreglerad av PTS på samma sätt som den tjänst som SVT köper. Kommersiella programbolag som sänder radio och

⁴ Teracom har i PTS:s beslut bedömts ha ett betydande inflytande på marknaderna distribution av fri-tv och nationell analog ljudradio och därför ålagts att hålla en kostnadsorienterad prissättning.

organisationer som sänder närradio står, precis som SR och UR, för sina utsändningskostnader i marknät. Dessa aktörer sköter dock till stor del sina utsändningar i egen regi.

Utöver detta betalar programföretagen för sin distribution via internet genom att man betalar för serverkapacitet till bolag som t.ex. Qbrick AB. Samma sak gäller de kommersiella bolagen. Programföretagen betalar inte någon bredbandsoperatör för överföringen över internet. I relation till programföretagens kostnader för programproduktion utgör distributionskostnaderna en liten del av företagets totala kostnader. För SVT utgjorde distributionskostnaderna 6 procent och produktionskostnaderna 74 procent 2011. SR:s distribution/kontribution⁵ utgjorde 12 procent av de totala kostnaderna och produktionen 72 procent. För UR är fördelningen 4 procent jämfört med 65 procent (programföretagens public service-redovisningar 2011).

5.6 Att nå publiken

5.6.1 Tillgängliggörande av företagens programutbud

Bedömning: Utöver de tillståndspliktiga sändningarna bör programföretagen själva bedöma var programutbudet ska tillgängliggöras baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till olika distributionsformer och publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet.

Programföretagen ska sända sina programtjänster i marknät till hela landet (förutom digitalradio och tv i hd-tv-kvalitet). Att sända till hela landet innebär enligt tillståndsvillkoren att minst 99,8 procent av befolkningen ska kunna ta emot marknätssändningarna. Företagen ska använda analog utsändningsteknik för radio respektive digital utsändningsteknik för marksändningar för tv dessa sändningar. SR och UR har dessutom kompletterande tillstånd för digitala ljudradiosändningar via marknät i mindre omfattning och SVT och UR kompletterande tillstånd att sända tv med hd-tv-kvalitet.

⁵ Kontribution betyder programinsamling.

Utöver detta fick SVT 1997 regeringens medgivande att inleda sändningar via satellit för att nå allmänheten i Sverige. Distribution av SVT:s programtjänster i trådbunda nät omfattas vid vissa givna kriterier av vidare sändningsplikten.

För att nå lyssnarna och tittarna är det, enligt nu gällande anslagsvillkor, nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar. Utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Programföretagen bör iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till.

Trots att en mycket stor del av publiken fortfarande lyssnar och tittar på radio och tv via traditionella plattformar anser vi att det är viktigt att programföretagen även tillgängliggör sitt programutbud via nya distributionsformer och utnyttjar den potential dessa har.

I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 37) framhåller regeringen att SR, SVT och UR behöver möta de ändrade förutsättningarna med nya tekniska lösningar och förändrad mediekonsumtion genom att se till att deras programutbud finns tillgängligt på de plattformar där publiken finns.

Vår uppfattning är att det är programföretagen själva som, utöver de tillståndspliktiga sändningarna, är bäst lämpade att bedöma var de ska tillgängliggöra sitt programutbud baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till olika distributionsformer och publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet.

Som framgår av kapitel 4 menar vi att det, med nuvarande form av reglering av verksamheten, är rimligt att vara tydlig i anslagsvillkoren med att de medel som ställs till programföretagens förfogande ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Eftersom även andra distributionsformer behövs för att de program som sänds i marknät ska nå publiken bör medlen även få användas för detta ändamål.

Vi vill dock betona att programföretagen i sina bedömningar måste ta hänsyn till i vilket sammanhang programmen tillgängliggörs så att bolagens trovärdighet inte skadas.

Programföretagen bör också, liksom idag, delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik. Det är en utveckling som även andra bolag kan dra nytta av. Företagen bör dock även framöver iaktta försiktighet när det gäller satsningar på obeprövad teknik och teknik som inte alla har tillgång till.

5.6.2 Tillgängliggörande av annat utbud än de program som omfattas av sändningstillstånden

Det är framför allt på internet som det finns en möjlighet för programföretagen att tillhanda ett utbud utöver själva programmen. Av propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195) framgår det att företagens programutbud blivit tillgängligt på internet för lyssnare och tittare på andra sätt än inom ramen för traditionella radio- och tv-sändningar. I propositionen anges också att företagen kan bedriva kompletterande verksamhet vilken exemplifieras med fördjupande information och bildmaterial.

Som framgår i kapitel 4 anser vi att företagens medel bör få användas till verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det kan röra sig om interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial, text och bild kopplade till programmen samt hela program som enbart produceras för och tillgängliggörs på annat sätt än i marknätet. Det är viktigt att den verksamhet som kompletterar och utvecklar de marksända programmen har en nära koppling till dessa.

5.6.3 Effekter på andra aktörer

Av Europeiska unionens råds resolution från 1999 om radio och tv i allmänhetens tjänst (EGT C 30, 5.2 1999, s. 1) framgår att radio och tv i allmänhetens tjänst måste ”dra nytta av den tekniska utvecklingen”, ge ”allmänheten möjlighet att dra nytta av fördelarna med de nya audiovisuella tjänsterna, informationstjänsterna och den nya tekniken” och svara för ”utveckling och diversifiering i den digitala tidsåldern”. Enligt kommissionens meddelande om tillämpning av statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1 ff.) ska public service-företag få använda de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder för att uppfylla sitt uppdrag om det inte får oproportionerliga effekter på marknaden som inte är nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

Marknätssändningarna begränsas ytterst av det antal kanaler och möjligt antal sändningstimmar som anges i sändningstillstånden. Den begränsningen finns t.ex. inte på internet. Som vi skrev i kapitel 4 (avsnitt 4.1.3) menar vi att det är rimligt att vara tydlig i

anslagsvillkoren med att de medel som ställs till programföretagens förfogande ska användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Medlen bör även få användas för att tillgängliggöra de marksända programmen på andra plattformar samt för att komplettera och utveckla den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Det innebär att programföretagens verksamhet även framöver kommer att inriktas på det programutbud som sänds i marknätet.

Utöver dessa begränsningar har regler om förhandsprövning införts. Införandet av regler om förhandsprövning av nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse i anslagsvillkoren har bl.a. motiverats med att EG:s konkurrensregler ställer krav på att nya tjänster prövas. Införandet av förhandsprövningen beskrivs i kapitel 9. Prövningen ska innefatta såväl tjänstens allmänna värde, dvs. hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella företaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, som dess marknadspåverkan (prop. 2008/09:195 s. 39).

5.6.4 Internet

Bedömning: Programföretagen bör tillhandahålla sina program och tjänster på internet i öppna lösningar utan annan kostnad utöver erlagd radio- och tv-avgift.

Programföretagen har bedrivit verksamhet på internet sedan mitten av 1990-talet. Som vi beskrev i kapitel 3 har allt fler fått möjlighet att teckna avtal om bredbandsuppkoppling och internetaccess genom utbyggnaden av fasta och mobila bredbandsnät. Antalet personer som använder internet har ökat de senaste åren och idag använder 67 procent av befolkningen internet. Antalet mobila bredbandsabonnemang och smarta mobiltelefoner ökar kraftigt (se kapitel 3). Användandet av programföretagens tjänster via internet har också ökat. Tillgängliggörandet av program och därtill kompletterande tjänster via internet har därmed blivit en naturlig del av programföretagens verksamhet. Den interaktivitet som internet möjliggör är ett sätt att gå från envägskommunikation till dialog med publiken.

Marknät och internet är de plattformar där programföretagen idag kan tillgängliggöra sitt programutbud utan mellanhänder. Som

vi nämnde ovan finns det skrivningar i anslagsvillkoren om att programföretagens sändningar ska kunna tas emot utan villkor om särskild betalning.

Den ursprungliga tanken bakom internet är dess öppenhet. Under senare år har ett antal nya aktörer trätt in på marknaden (se kapitel 3). Det finns därmed en risk för fler speciallösningar för att slutkunderna ska få tillgång till innehåll via internet. Vi anser att det är viktigt att programföretagen strävar efter att tillhandahålla sina tjänster i öppna lösningar utan annan kostnad utöver erlagd radio- och tv-avgift och att programföretagen erbjuder tjänster på egna webbplatser. Företagen bör undvika speciallösningar och anpassningar till andra aktörer, särskilt om endast en liten del av befolkningen kan ta del av dessa.

Nästa tillståndsperiod föreslås gälla fram till den 31 december 2019. Fram till dess kan mycket hända inom teknisk utveckling för distribution och även när det gäller affärsmodeller på internet eller andra plattformar. Programföretagen bör noga följa den tekniska utvecklingen och de affärsmodeller som etableras på marknaden och analysera hur detta påverkar dem.

Även om programföretagen erbjuder sina program och tjänster på internet utan villkor om särskild betalning måste användaren stå för kostnaden för internetabonnemang och datatrafik för att kunna ta emot programmen och tjänsterna. Internetabonnemang är dock något användaren behöver för alla tjänster som finns på internet som att betala räkningar, använda e-post eller dylikt. Internetabonnemanget är alltså inte specifikt kopplad till mottagandet av innehåll från programföretagen.

5.6.5 Särskilt om tv-sändningar

Bedömning: Marknätet kommer även under nästa tillståndsperiod utgöra en central tv-distributionsplattform för SVT och UR.

SVT bör fortsatt ha rätt att sända fyra programtjänster i standardformat och två i hd-kvalitet.

Det är genom villkor i sändningstillståndet som regeringen kan ålägga SVT att sända till hela landet eller delar av landet. Myndigheten för radio och tv har fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det

nuvarande täckningskravet för SVT:s sändningar i marknätet fortfarande är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet. Myndigheten ska lämna förslag på en lämplig nivå för täckningskravet i marknätet och, om det är motiverat, hur andra distributionssätt ska få användas för att uppfylla kravet att tv-sändningarna ska nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige. Uppdraget ska redovisas till regeringen den 1 september 2012.

Eftersom Myndigheten för radio och tv har i uppdrag att se över täckningskravet i marknätet och, om det är motiverat, hur andra distributionssätt ska få användas för att uppfylla täckningskravet, bedömer vi att frågan hur SVT:s sändningar av företagets programtjänster ska nå hela landet ligger utanför vårt utredningsuppdrag. Vi ser dock anledning att ta upp ett antal aspekter kring SVT:s och UR:s sändningar i marknätet.

Vår bedömning är att marknätet även under nästa tillståndsperiod kommer att vara en central tv-distributionsplattform för SVT och UR. Genom marknätssändningarna finns det möjlighet för allmänheten att ta emot SVT:s sändningar okrypterat och utan krav på abonnemang eller annan administration av någon tv-distributör och utan krav på annan betalning än radio- och tv-avgiften. PTS har gjort bedömningen att 7,4 procent, eller 342 000 hushåll, endast tar emot de kanaler som sänds okrypterat via marknät (SVT:s kanaler, TV4, TV6 och i Mälardalen TV Finland) och inte har någon annan mottagningsform för tv (PTS 2012, samrådsdokument första samråd - Grossistmarknaden för fri-tv via marknät, s. 20). Enligt Myndigheten för radio och tv har siffran uppskattats till 10 procent av hushållen (MRTV 2012, SVT:s täckningskrav, utkast 2012-06-12, s. 19). Utöver detta använder sig allmänheten ofta av denna mottagningsform i fritidshus och på en andra tv-apparat i hemmet. Vi anser att möjligheten att kunna ta emot SVT:s kanaler utan krav på abonnemang och mellanhänder fyller en viktig funktion för allmänheten.

Marknätet täcker 99,8 procent av Sveriges befolkning med mottagning via takantenn. Att boende i flerfamiljshus ofta inte har möjlighet att ta emot tv via marknät beror på att fastighetsägare tecknat avtal om tv-distribution med t.ex. en kabel-tv-operatör. Detta gör att hushållen ofta är hänvisade till den operatör som fastighetsägaren valt. Som beskrivits tidigare träder vidareändningsplikten in för trådbundna nät under vissa givna förutsättningar.

Myndigheten för radio och tv bedömer, med anledning av uppdraget att se över SVT:s täckningskrav i marknätet, att det nuvarande täckningskravet för SVT:s sändningar fortfarande är relevant i förhållande till bolagets uppdrag att sända till hela landet. Kravet att täcka 99,8 procent av den bofasta befolkningen bör därför vara oförändrat under den kommande tillståndsperioden (MRTV 2012, SVT:s täckningskrav, Utkast 2012-06-12). I ett underlag från PTS till myndighetens rapport framgår att vid en minskning av marknätstäckningen i storstadsregioner skulle 90–95 procent av befolkningen ha tillgång till någon eller några alternativa markbaserade distributionsplattformar. Motsvarande siffra för övriga Sverige är 80–90 procent. För rena glesbygdsområden med mycket låg befolkningstäthet saknas ofta alternativ helt.

Utöver de markbaserade alternativen finns möjlighet till tv-mottagning via satellit över hela Sverige. Här finns dock lokala begränsningar i de fall hinder finns för fri sikt mot satelliten. Sett på längre sikt, cirka åtta år, bedömer PTS att tillgången till alternativa nätinfrastrukturer kommer att förbättras ytterligare.

Marknätet uppfyller även viktiga krav på säkerhet och distribution under perioder med stora påfrestningar på samhället. I Myndigheten för radio och tv:s uppdrag att se över täckningskravet ingår även frågan om dessa krav i förhållande till en eventuell sänkning av täckningskravet. Myndigheten gör bedömningen att det inte kan uteslutas att säkerheten och beredskapen skulle bli lägre om täckningskravet i marknätet skulle sänkas.

Utöver dessa aspekter, som rör infrastruktur och distribution, är möjligheterna idag att reglera programföretagens verksamhet på annat sätt än genom villkor i sändningstillstånd begränsade (se vidare kapitel 9). Sammantaget gör vi därför bedömningen att det finns flera skäl till att marknätet även under nästa tillståndsperiod kommer att utgöra en central tv-distributionsplattform för programföretagen.

Sändningarnas omfattning

Vi anser vidare att SVT även i fortsättningen bör ha rätt att sända fyra programtjänster i standardformat i marknät. Vi ser inget som varken motiverar en ökning eller minskning av antalet kanaler.

Efterfrågan på sändningar i hd-kvalitet kan förväntas öka i takt med att hushållen byter till platt-tv-apparater. På längre sikt kan

man anta att alla tv-sändningar kommer att övergå till hd. Vi anser därför att SVT bör fortsätta de hd-sändningar som finns idag i marknätet. Även TV3, TV4 och Kanal5 sänds såväl i standard som i hd-kvalitet i marknätet idag.

Med tanke på att användningen av text-tv fortsatt är stor anser vi att SVT bör få fortsätta med sina text-tv-sändningar. Även om användandet av tjänsten har minskat under 2000-talet så används SVT:s text-tv av 28 procent av befolkningen en genomsnittlig dag. Dessa sändningar är också viktiga med tanke på att tillgänglighetstjänsten undertextning nås via text-tv. Eftersom text-tv-sändningar nu, i och med ändringar i radio- och tv-lagen, är tillståndspliktiga bör kravet i anslagsvillkoren tas bort. I stället bör regeringen införa krav i SVT:s och UR:s sändningstillstånd.

5.7 Tillgänglighetstjänster

I det här avsnittet kartlägger vi programföretagens insatser för att förbättra utbudets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och tar ställning till hur tillgängligheten fortsatt kan förbättras.

5.7.1 Bakgrund

År 2006 antog Förenta Nationerna (FN) en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Till konventionen finns också ett fakultativt (frivilligt) protokoll som innebär att den enskilde har möjlighet att klaga till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om han eller hon anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta. Sverige ratificerade konventionen och tilläggsprotokollet den 15 december 2008. Båda trädde för Sveriges del i kraft den 14 januari 2009.

Konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter men skapar inte i sig några nya rättigheter utan har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Den slår också fast ett antal vägledande principer som rätten till icke-diskriminering, jämlikhet, oberoende, delaktighet och lika möjligheter.

Grunden för regeringens funktionshinderspolitik lades i den nationella handlingsplanen Från patient till medborgare (prop.

1999/2000:79). Med handlingsplanen beslutade riksdagen dels om målen för funktionshinderspolitiken och dels om inriktningen på arbetet inom funktionshinderspolitiken.

Den nationella handlingsplanen har följts upp vid tre tillfällen genom skrivelser till riksdagen. I den tredje och sista uppföljningen (skr. 2009/10:166) tydliggjorde regeringen att målen för funktionshinderspolitiken och inriktningen ska ligga fast.

Den 16 juni 2011 presenterade regeringen en strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken i Sverige under 2011–2016. En viktig del i denna strategi är att målen för insatserna måste bli mer konkreta och mätbara och därmed uppföljningsbara.

Inriktningen på kultur- och mediepolitikområdet är att kulturens värden ska vara tillgängliga för alla – genom bildningsarbete, möjligheter till eget skapande och möjligheter att ta del av professionellt konstnärligt skapande. Att ha tillgång till mångfalden av medier i samhället är också en grundläggande rättighet och en viktig förutsättning för att kunna utöva sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Regeringens tre inriktningsmål på kultur- och medieområdet är att möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i kultur- och idrottslivet ska förbättras, att funktionshindersperspektivet ska vara integrerat i den ordinarie bidragsgivningen inom kulturområdet och idrottsområdet samt att medietjänster och film i högre utsträckning ska utformas på ett sätt som gör dem tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (Regeringens funktionshinderspolitiska strategi 2011–2016, s. 48).

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer antalet personer över 75 år i Sverige öka från cirka 800 000 personer 2009 för att 15 år senare uppgå till omkring 1 100 000 personer (Ds 2010:20 s. 255). Det är en ökning med 37,5 procent. Med den ökningen kommer även en ökning av antalet personer med funktionsnedsättning.

När nu gällande radio- och tv-lag trädde i kraft den 1 augusti 2010 infördes bl.a. bestämmelser för att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Den nya bestämmelsen i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen innebär att leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv och sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Med tolkning bör enligt förarbetena avses såväl teckenspråkstolkning som syntolkning (prop. 2009/10:115 s. 135). Det ska göras i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansi-

eras med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas. Lagändringen innebär att kravet på tillgänglighet av program för personer med funktionsnedsättning vidgades till att omfatta fler programtjänster än de som kräver sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen.

I förarbetena fördes en diskussion om det över huvud taget var lämpligt att lagreglera programföretagens skyldighet att göra sändningarna tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, mot bakgrund av den särskilda ordning för att bestämma företagets uppdrag som gäller. Regeringen ansåg dock att det skulle framstå som egendomligt om programföretagen skulle undantas från lagregleringen och företagets verksamhet kom alltså också att omfattas av den nya bestämmelsen. Regeringen framhöll dock i detta sammanhang behovet av förutsägbarhet och kontinuitet för programföretagen. Om det krävs tillstånd för en tjänst bör beslut om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som huvudregel meddelas i samband med tillståndsprövningen och bör i regel inte ändras under pågående tillståndsperiod (prop. 2009/10:115 s. 137).

Om ett beslut om tillgänglighet enligt 5 kap. 12 § meddelats av regeringen övervakar granskningsnämnden för radio och tv efterlevnaden av bestämmelserna.

I förarbetena till den nya radio- och tv-lagen angav regeringen att det är viktigt att personer med funktionsnedsättning ges största möjliga tillgång till program som sänds i tv. Det angavs också att det fanns skäl att ställa högre krav än vad som dittills gällt på tillgänglighet på såväl public service-företagen som andra leverantörer av medietjänster. Regeringen angav också bl.a. att det kunde finnas skäl att göra skillnad mellan public service och kommersiella programföretag samt mellan leverantörer av medietjänster vars tjänster nyttjas av många personer och de som har ett fåtal användare (a.a, s. 134).

Flera av de åtgärder som leverantörer av medietjänster förväntas vidta för att öka tillgängligheten kräver sändningsutrymme. Besluten måste således i regel fattas med beaktande av tillgången till sändningsutrymme (a.a., s.135).

Bestämmelsen i radio- och tv-lagen om krav på tillgänglighet gäller inte för sändningar genom tråd. Den 1 januari 2011 infördes i yttrandefrihetsgrundlagen en bestämmelse som medger att det i lag

meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för den som sänder program i television genom tråd att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I juni 2012 lämnade regeringen förslag till riksdagen till ändringar i radio- och tv-lagen, som innebär att krav även ska kunna ställas på att tv-sändningar genom tråd ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (prop. 2011/12:151). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I juni 2011 beslutade Myndigheten för radio och tv om krav på tillgänglighet av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning. Detta genom dels generella skyldigheter för leverantörer av medietjänster som sänds i marknät eller via satellit för att främja tillgängligheten av tv-sändningar på svenska för personer med funktionsnedsättning. Främjandet ska ske genom textning, tecken-tolkning uppläst text eller liknande teknik. Dels i form av särskilda skyldigheter för TV4 för vissa programtjänster som sänds i marknät eller via satellit. De krav som myndigheten kan ställa gäller dock i huvudsak bara, mot bakgrund av regelverkets omfattning, tillgängliggörande via marknät och satellit.

Myndigheten ansåg i beslutet att en leverantör vars programtjänst har en viss tittartidsandel ska ges särskilda skyldigheter och högre krav på tillgänglighet. Gränsen har satts till en procents tittarandelstid. Skyldigheternas omfattning prövas årligen. Omfattningen anges i procent av sändningstiden av tv-sändningar på svenska.

TV4 AB har också i det beslut som riktas mot bolaget ett kostnadstak för insatserna som innebär att skyldigheten inte behöver uppfyllas till den del kostnaden för skyldigheten överstiger en procent av bolagets nettoomsättning för den aktuella programtjänsten kalenderåret före det år som den aktuella nivån inleds. I tabell 5.1 framgår omfattningen av kraven på TV4.

Tabell 5.1 Omfattning av skyldighet att tillgängliggöra ljud och bild för TV4 AB i programtjänsterna TV4, TV4 Plus, TV4 Sport och TV4 Fakta

Nivå	Ljud (i procent av sändningstiden) textning*, tecken- språkstolkning	Bild (i procent av sändningstiden) uppläst text, syntolkning
1 juli 2011–30 juni 2012	25	Försöksverksamhet
1 juli 2012–30 juni 2013	50	Försöksverksamhet
1 juli 2013–30 juni 2014	70	1
1 juli 2014–30 juni 2015	80	2
1 juli 2015–30 juni 2016	90	3

Anm.: Omfattningen anges i procent av sändningstiden av tv-sändningar på svenska.

* Textning av förinspelade och direktsända program.

Källa: Myndigheten för radio och tv, beslut om krav på tillgänglighet av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning, 2011-06-23.

Av tabellen följer att TV4 ska, för programtjänsterna TV4, TV4 Plus, TV4 Sport och TV4 Fakta, tillgängliggöra sina sändningar genom textning, teckenspråkstolkning, uppläst text och syntolkning i ökande omfattning från den 1 juli 2011 till den 30 juni 2016. TV4 ska använda samtliga av dessa tekniker för att uppfylla skyldigheten under respektive nivå men får dessutom, vid sidan av dessa tekniker, uppfylla skyldigheten med andra liknanden tekniker. Omfattningen anges i procent av sändningstiden av tv-sändningar på svenska.

Enligt ett beslut från Myndigheten för radio och tv från den 23 juni 2012 ska ovan nämnda beslut gälla oförändrat för programtjänsterna TV4, 7 En del av TV4-gruppen (tidigare TV4 Plus), TV4 Sport och TV4 Fakta. Redovisningen av hur skyldigheterna har uppfyllts ska dock göras endast en gång per år. Eftersom programtjänsten TV11 2011 hade en tittartidsandel som översteg 1 procent, enligt de mätningar som Mediamätning i Skandinavien (MMS) gör, omfattas även den av särskilda skyldigheter enligt det nya beslutet.

Enligt 4 kap. 9 § 5 radio- och tv-lagen får ett sändningstillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med villkor om skyldighet att sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning. De villkor som kan meddelas med stöd av denna punkt begränsas därmed till skyldighet att tillhandahålla särskilt anpassade program. Som exempel på sådana program kan

nämnas program på teckenspråk eller nyhetsprogram som är anpassade för personer med kognitiv funktionsnedsättning.

5.7.2 Programföretagens tjänster

Enligt programföretagens nuvarande sändningstillstånd ska samtliga företag beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig [programföretagets] utbud ska höjas och tillgängligheten förbättras i syfte att arbeta mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. --- Tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras särskilt. Program ska även produceras för speciella målgrupper.

Företagen ska också ha en dialog med de berörda grupperna.

I sändningstillstånden för SVT och UR anges att fler tecken-tolkade program och försök med syntolkning är en rimlig utveckling mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. När det gäller UR anses även fler program på teckenspråk vara en rimlig utveckling för att nå målet.

När det gäller SVT framgår det vidare av sändningstillståndet att

SVT:s programverksamhet för döva ska ... ha minst samma omfattning som under den föregående tillståndsperioden. Samtidigt ska ambitionsnivån för sändningarna på teckenspråk höjas. Inriktningen på programverksamheten för döva ska vara att sända främst nyheter, information och kulturprogram på teckenspråk. Barn och ungdomar ska särskilt prioriteras.

Målet för tillståndsperioden ska vara att alla program på svenska i SVT1, SVT2 och SVT:s övriga programtjänster ska textas. Textningen ska hålla en hög kvalitet.

Samtliga programföretag ska också fortsatt prioritera god hörbarhet, bl.a. genom att vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kraftigt kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet.

I fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning får, enligt sändningstillståndet, SR, SVT och UR sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Enligt anslagsvillkoren ska överenskommelsen sändas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och Myndigheten för radio och tv innan verksamhetsåret börjar.

Nedan redogör vi för SVT:s och UR:s tillgänglighetstjänster textning, uppläst text, teckenspråkstolkning och syntolkning. Arbetet med att öka tillgängligheten till radiosändningar utgörs huvudsakligen av insatser för ökad hörbarhet, vilket inte är att betrakta som en tillgänglighetstjänst (se vidare avsnitt 5.7.4).

Textning

Program textas dels från utländska språk till svenska, s.k. översättningstext, dels från svenska till svenska, s.k. undertext. Undertextningens ursprungliga syfte var att öka tillgängligheten för personer med hörselnedsättning. Textning av program på svenska ger också ett stöd i språkförståelsen för personer som har svenska som andraspråk, och ger även större möjlighet att tillgodogöra sig dialogen vid störande bakgrundsljud eller om man vill ha volymen nedskruvad av hänsyn till omgivningen.

Tabell 5.2 SVT, textade program på svenska 2007–2011

timmar	2007	2008	2009	2010	2011
Program på svenska, textat	2 151	2 264	2 265	8 325	10 689
Totalt utbud	3 171	3 330	3 072	16 548	17 971
Andel textade timmar, %	67,8 %	68,0 %	73,7 %	50,3 %	59,5 %

Källa: SVT.

SVT ökade andelen textade program kontinuerligt fram till 2009. År 2010 infördes en ny definition av vilka program som ska omfattas av textningskraven i sändningstillstånden och således definieras som textningsbara. Den nya definitionen gjorde att de textningsbara programmen ökade från 3 072 timmar enligt 2009 års definition till 16 548 timmar enligt 2010 års definition. Den nya definitionen har lett till att andelen textade program för 2010 och 2011 sjunkit jämfört med 2009, trots att antalet textade timmar ökat kraftigt.

Textning handlar inte bara om kvantitet utan också om att ha en hög grad textning vid de tider på dygnet då allmänheten tittar på tv allra mest. I SVT:s databas⁶ finns statistik om textning som är upp-

⁶ <http://statistikdatabas.publicservice.se/>

delad efter sändningstid (inkl. repris och parallellsändningar). Andelen textat utbud mellan kl. 18–23 är cirka 90 procent.

I december 2010 lanserades valbar textning via internet i SVT Play för så gott som alla förproducerade program.

UR har idag inte något specifikt krav på textning. UR uppger att en stor del av programmen sänds i olika svensktextade versioner och att alla program har svensk undertext med undantag från dagtidssändningarna i Kunskapskanalen, det vill säga SR Samtiden och språkprogram som sänds på andra språk alternativt textas på det främmande språket. År 2010 började UR även texta program för målgrupper under 10 års ålder.

Taligenkänd textning

SVT direkttextar idag program manuellt med hjälp av särskilda tangentbord. För att kunna utöka direkttextningen bedömer SVT att metoden behöver ersättas med ett svenskt taligenkänningsystem.

En ny teknik som används av bland annat BBC och Danmarks Radio är s.k. automatiserad taligenkänning. Taligenkännings-tekniken omvandlar det talade ordet till text som visas i programmet. Man använder då i första hand en s.k. ”skuggtalare” som formulerar och uttalar den text som ska visas.

Systemet förutsätter att en svensk språkdatas databas finns tillgänglig. Detta teknikskifte är, enligt SVT, inte möjligt utan en investering som uppskattas till 20 miljoner kronor och tre års utvecklingsarbete. SVT har fört samtal med flera aktörer, bland andra Kulturdepartementet och Post- och telestyrelsen (PTS), i syfte att upprätta en svensk databas. Enligt SVT skulle en sådan språkdatas databas kunna användas för att utveckla även andra tillgänglighetstjänster både från den offentliga sektorn och kommersiella aktörer. Databasen bör därför finansieras genom ett statligt åtagande.

Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen har på regeringens uppdrag utrett möjligheterna för ett statligt åtagande i uppförandet av en nationell språkdatas databas. I uppdraget har ingått att ta fram en behovsanalys och kostnadsberäkning för projektet, undersöka vilka tillgängliga tjänster som kan användas samt lämna förslag till långsiktig finansiering av språkdatas databasen.

Språkrådet redovisade våren 2012 uppdraget i rapporten *Infrastruktur för språken i Sverige – förslag till språkinfrastruktur för det digitala samhället*. I rapporten föreslås att en nationell språk-

infrastruktur för talbaserade tjänster stegvis etableras med utgångspunkt i behovet av direkttextning för SVT. De skäl som anges är att utvecklingen av taligenkänning ger stora möjligheter att stimulera teknikutvecklingen och öka tillgängligheten till information och tjänster för alla, förutsatt att erforderlig infrastruktur kan utvecklas och göras tillgänglig för tjänsteutveckling. Därför föreslås att regeringen låter undersöka möjligheten att organisera verksamheten i ett bolag med SVT och holdingbolagen på Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och Göteborgs universitet som ägare. Den totala finansieringen av infrastrukturbolagets uppbyggnadsfas bedöms till cirka 30 miljoner kronor fördelat över tre år.

Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen föreslår också att myndigheten själv får i uppdrag att samordna och följa upp arbetet med språklig infrastruktur på nationell nivå. I uppdraget skulle ingå att ta fram en nationell strategi för arbetet med språklig infrastruktur, fortlöpande undersöka språkresursbehovet, inventera språkresurstillgången och förmedla befintliga språkresurser till teknikutvecklare. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Uppläst text

Uppläst text (även benämnt talad textremsa) innebär att en syntetisk röst läser upp översättningstexten. Detta gör att personer med synnedsättning, men även personer med läs- och skrivsvårigheter, kan ta del av textningen. Den upplästa texten sänds som en separat programtjänst och kräver därför ytterligare en digital-tv-box. Den ena används för att ta emot bildsignalen och den andra för att ta emot den upplästa texten. Ljudsignalen från den mottagare som tar emot upplästa texten kan anslutas till en separat högtalare eller till en öronsnäcka.

SVT erbjuder tjänsten uppläst text i alla översättningstextade program i SVT1 och SVT2, förutom de direktsända. Den syntetiska röst som läser upp texten uppgraderades 2008 för ökad kvalitet. Tjänsten finns, enligt SVT, tillgänglig för alla tv-plattformar för traditionell tv-distribution men det är distributörerna som väljer om de erbjuder tjänsten eller inte.

Teckenspråkstolkning

Teckenspråkstolkade program är sändningar avsedda för den breda allmänheten som tillgängliggörs genom att en teckenspråkstolk vanligen simultant översätter innehållet till teckenspråk. Tolken visas infälld i bild, vanligen i det nedre högra hörnet. Rent tekniskt kan teckenspråkstolkning antingen sändas synlig för alla tittare eller som tillval för den intresserade. Teckenspråkstolkning kan sändas synligt men detta kräver, enligt SVT, antingen att utbud i en av SVT:s kanaler ersätts med det teckentolkade materialet, att teckentolkningen sänds på mindre attraktiva sändningstider som inte används idag eller att ytterligare frekvensutrymme upplåts för detta ändamål. Att sända teckenspråk som tillval, via digital-tv-box, är tekniskt möjligt men skulle, enligt SVT, förutsätta att ytterligare frekvensutrymme tilldelades och sannolikt innebära ytterligare komplikationer vid mottagande via andra distributionsplattformar än marknätet.

De teckenspråkstolkade programmen tillgängliggörs via internet och bestod 2011 av Tjuvarnas jul (2011 års julkalender), Melodifestivalens final och Andra chansen. Under 2011 teckenspråkstolkades dock regeringens upprättelsecermoni för de vanvårdade och direktsändes i SVT1 (SVT:s public-service redovisning 2011, s. 34).

Under 2012 har SVT ökat sina teckenspråkstolkningar via internet och tillgängliggjort samtliga avsnitt av Uppdrag granskning och Mästarnas mästare, partiledarintervjuerna i Almedalen, Melodifestivalens final och "Andra chansen" samt det kungliga dopet av prinsessan Estelle.

UR publicerar inga teckenspråkstolkade program eller program på teckenspråk enbart på internet.

Syntolkning

Syntolkning innebär att en inspelad röst beskriver vad som syns i bild i ett tv-program under naturliga pauser i dialogen. På detta sätt kan synintryck förmedlas till personer med synnedsättning och till andra med behov av ett synintrycksstöd, exempelvis personer med kognitiva funktionsnedsättningar. Vissa program, som musikprogram och nyheter, är inte alltid meningsfulla att syntolka, men det är av särskild betydelse för andra program såsom filmer och dokumentärer.

SVT utredde under hösten 2010 de tekniska förutsättningarna för att inleda försök med syntolkning och sände den 8 januari 2011 den första syntolkningen med långfilmen Låt den rätte komma in. Syntolkningen distribuerades dels som en parallellsändning i SVT 24, dels i det frekvensutrymme som vanligen används för uppläst textremsa. Det som krävs för att ta emot tjänsten i det sistnämnda fallet är då antingen, precis som för uppläst textremsa, dubbla digital-tv-boxar eller en digital-tv-box som kan hantera två kanaler parallellt.

Den 17 januari 2012 sändes den andra syntolkningen, då av Mot alla odds. Denna syntolkning tillgängliggjordes via det frekvensutrymme som används för uppläst textremsa och i efterhand på SVT Play.

UR inledde 2007 försöksverksamhet med syntolkning. Verksamheten har sedan dess fortsatt med målsättningen att syntolka totalt åtta timmar under 2012.

5.7.3 Nya krav för tillgänglighetstjänster

Förslag: SVT och UR ska, genom särskilt regeringsbeslut, för samtliga programtjänster som sänds i marknät och via satellit åläggas krav på omfattningen av tillgänglighetstjänster. Detta ska göras i form av kvoter. Kvoterna bör minst uppgå till de kvoter som Myndigheten för radio och tv ålagt TV4.

Tillgänglighetstjänsterna ska hålla hög kvalitet och användbarheten av samtliga tillgänglighetstjänster bör utvecklas utifrån ett brukarperspektiv. Tjänsten talad textremsa bör ägnas särskild uppmärksamhet.

SVT och UR ska inte ha något kostnadstak.

Möjligheten till ansvarsfördelning i fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning programföretagen emellan tas bort.

Omfattningen på tjänsterna

Under innevarande tillståndsperiod har riksdagen infört en möjlighet i radio och tv-lagen (2010:696) att ålägga programbolag krav på tillgänglighetstjänster. Lagändringarna och Myndigheten för radio och tv:s beslut (se avsnitt 5.7) innebär att kommersiella programbolag nu omfattas av allmänna eller särskilda skyldigheter att tillgängliggöra sitt programutbud. För programföretagen i allmänhetens tjänst gäller att regeringen ska besluta om hur och i vilken omfattningen utbudet ska göras tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

De delar av programföretagens uppdrag som även fortsatt ska regleras i sändningstillståndet med stöd av 4 kap. 9 § 5 radio- och tv-lagen är hörbarhetsarbete, uppdraget att producera program för speciella målgrupper och programverksamhet på teckenspråk. Därigenom åtskiljs regleringen av tillgänglighetstjänsten teckenspråkstolkning från regleringen av programverksamhet på teckenspråk (se även avsnitt 4.7).

Vi menar att Sveriges ratificering av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och regeringens argumentation i förarbetena vid införandet av möjligheten att ange skyldigheter för tillgänglighet genom tillgänglighetstjänster i radio och tv-lagen bör avspeglas i en höjd ambitionsnivå i det fortsatta arbetet med att öka tillgängligheten till programföretagens utbud.

Vi anser att det finns övervägande skäl för att SVT och UR genom särskilt regeringsbeslut åläggs krav i form av kvoter som uppgår till minst de kvoter som TV4 har ålagts i marknät och via satellit. Ett sådant krav skulle innebära en ökad tydlighet jämfört med de krav som ställs på programföretagen i dagens tillstånd och skulle även innebära att sändningar via satellit inkluderades i skyldigheten.

Av Myndigheten för radio och tv:s beslut riktat mot TV4 AB framgår att vid bedömning av en leverantörs finansiella förutsättningar att tillgängliggöra sitt utbud för personer med funktionsnedsättning kan leverantörernas tittartidsandelar och därigenom möjligheterna till reklamintäkter beaktas. Myndigheten ansåg att endast leverantörer av medietjänster som föregående år hade en tittartidsandel om 1 procent eller mer bör omfattas av särskilda skyldigheter. Eftersom SVT och UR inte är reklamfinansierade anser vi inte att denna bedömning är relevant för företagens programtjänster. Vi menar att det finns skäl att ställa högre krav på SVT och

UR än de kommersiella programbolagen och anser därför att det är rimligt programföretagens samtliga programtjänster ska omfattas av kraven.

När det gäller sanktionsmöjligheter anser vi i likhet med den bedömning som regeringen gjorde (prop. 2009/10:15 s. 138) att det inte finns några skäl att undanta SVT och UR från de sanktionsmöjligheter i form av vitesföreläggande som gäller enligt radio- och tv-lagen.

Kvalitet och användbarhet

Vi anser vidare att god kvalitet ska genomsyra hela public service verksamhet och därmed omfatta samtliga tillgänglighetstjänster. I nuvarande sändningstillstånd för SVT anges endast att textningen ska hålla en hög kvalitet.

I en utredning beställd av Myndigheten för radio och tv⁷ och i våra kontakter med Synskadades Riksförbund (SRF) har frågan om användbarheten i tjänsten uppläst text lyfts. Den tekniska lösningen i bruk för tjänsten är ur användarperspektiv komplicerad och beskrivs som svåränvänd, främst beroende på att konsumenten behöver två olika digital-tv-boxar för att kunna använda tjänsten. Det leder i sin tur till ett lågt nyttjande. SRF har påpekat vikten av att tjänsten utvecklas mot ökad användbarhet i samråd med användarna.

Idag använder SVT samma syntetiska röst oavsett vem som talar eller om det är en kvinna eller man. I våra kontakter med funktionshindersorganisationerna har det framställts som ett angeläget utvecklingsområde att erbjuda flera olika syntetiska röster för att underlätta att följa dialogen i tv-programmen.

Vi bedömer att tjänsten uppläst text har stor potential när det gäller att tillgängliggöra tv, inte minst mot bakgrund av att tjänsten är automatisk. Tjänsten behöver dock utvecklas mot ökad användbarhet och kvalitet. Även kunskapen om tjänsten behöver öka.

Idag erbjuds tjänsten i SVT1 och SVT2, inklusive SVT1 och SVT2 som sänds med hd-tv-kvalitet. De tekniska förutsättningarna för att erbjuda uppläst text i marknätet för samtliga SVT:s kanaler finns redan idag. SVT uppger att någon ytterligare frekvenskapacitet inte är nödvändigt för att kunna erbjuda tjänsten i alla programtjänster.

⁷ Utredning avseende tv-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, rapport 1.

Vi konstaterar slutligen att SVT har inlett försöksverksamhet med syntolkning, enligt villkoren i sändningstillståndet, och att UR sedan 2008 använder sig av syntolkning för att tillgängliggöra sitt utbud. Kvaliteten på syntolkningar avgörs i stor utsträckning av vilka tidsmässiga förutsättningar som ges. För optimala förutsättningar för en högkvalitativ syntolkning krävs t.ex. att den som ska syntolka ges möjlighet att i förväg studera det material som ska tolkas, skriva ett väl genomtänkt manus och tala in syntolkningen.

Kostnader

I Myndigheten för radio och tv:s arbete med att ta fram ett underlag för beslut om ökad tillgänglighet genom tillgänglighetstjänster anlidade myndigheten ett konsultföretag med uppdrag att kartlägga bland annat kostnaderna för produktionsdelen och utsändningen av tillgänglighetstjänster (A-focus 2010, Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och 2011, Kostnader för utsändning av tillgänglighetstjänster). Våra beräkningarna nedan är gjorda med detta underlag som grund, med viss komplettering av uppgifter från programföretagen.

Den totala kostnaden för textning uppgår, enligt SVT, till 33 miljoner kronor vid inledningen av kommande tillståndspäriod givet en textningsgrad på 80 procent. Med taligenkänd textning bör SVT, enligt egen uppgift, kunna öka textningen till i det närmaste 100 procent utan att den totala kostnaden blir större än vad som budgeterats för vid utgången av nuvarande tillståndspäriod. I händelse av att SVT ska bekosta den infrastrukturella investeringen av ett system för taligenkänd textning uppgår kostnaderna för detta, enligt SVT, till cirka 20 miljoner kronor fördelat på tre år.

Vad gäller uppläst text är investeringskostnader gjorda sedan tidigare. Vårt förslag innebär ökade licenskostnader för ytterligare två programtjänster (Barnkanalen/SVT24 och Kunskapskanalen) till en kostnad av cirka 350 000 kronor, enligt uppgift från SVT. Kostnaden för syntolkning och teckenspråkstolkning uppgår för tolkning av 1 procent av sändningstiden till cirka 1 miljon kronor per år och tjänst.

De totala merkostnaderna för tillgänglighetstjänster, enligt omfattningen ovan, uppgår vid inledningen till kommande sändningstillståndspäriod till högst 3 miljoner kronor per år (exkl. kostnader för eventuella investeringar i ett system för taligenkänd textning).

Enligt vårt förslag ska kraven ökas över tid. Kostnaderna vid utgången av nästa tillståndsperiod är svåra att uppskatta, eftersom programföretagen själva närmare avgör omfattningen av respektive tjänst inom ramen för de övergripande krav på omfattningen som regeringen med vårt förslag kommer att besluta. En grov uppskattning är att kostnaderna för våra förslag vid utgången av nästa tillståndsperiod kommer att uppgå till 10 miljoner kronor per år.

Utöver kostnader för själva tjänsterna kan smärre kostnader för utsändningen tillkomma. I den rapport som Myndigheten för radio och tv använt som underlag görs antagandet att om tv-kanalen redan har text-tv tjänst så tillkommer inga extra kostnader för distribution av textning. Omfattningen av skyldigheten om tecken-språkstolkning riktad mot TV4 bedömdes vara av så liten omfattning att dessa program kan sändas i tv-kanalernas vanliga tablå. Av konsultrapporten framkommer att det endast är tjänsterna syntolkning och uppläst text som kan antas ta någon ytterligare kapacitet i anspråk som inte de aktuella kanalerna (rapporten berör endast TV4 AB och bolagets två kanaler TV4 och TV4+) redan disponerar över. Dessa två tjänster kan enligt rapporten dela på en ljudkanal. Distributionskostnaden för TV4, av en ljudkanal á 120 kbit/s, har uppskattats till 75 000–100 000 kronor per år via satellit och 150 000–200 000 kronor per år för en regionalt nedbruten sändning och 15 000–20 000 kronor per år för en icke regionalt nedbruten sändning i marknät.

I kapitel 11 framgår det att uppläst text och syntolkning skulle kunna sändas ut via digitalradio. Eftersom nätet inledningsvis kommer att ha en lägre täckningsgrad är det dock inte aktuellt att under nästa tillståndsperiod använda sig av denna distributionsform för tillgänglighetstjänster annat än som eventuell försöksverksamhet.

Med programföretagens uppdrag att bedriva verksamhet i allmänhetens tjänst följer att verksamheten ska utformas utifrån ett inkluderandeperspektiv. Programföretagen finansieras solidariskt och har ett särskilt uppdrag att göra verksamheten tillgänglig för hela Sveriges befolkning. Vi anser inte att kostnaderna för tillgänglighetstjänsterna är av en sådan storleksordning att programföretagen i allmänhetens tjänst bör ha ett kostnadstak på samma sätt som de kommersiella bolagen.

Möjlighet till ansvarsfördelning programföretagen emellan

Programföretagen har enligt nu gällande sändningstillstånd en möjlighet att göra en ansvarsfördelning i fråga om program ”om och för” personer med funktionsnedsättning. Möjligheten infördes i början av 1990-talet som en följd av organisatoriska förändringar genom att moderbolaget upphörde och avtal ingicks i stället med vart och ett av programföretagen. Skälet för en sådan frivillig samordning var att de skilda förutsättningarna för radio och tv då kan tas tillvara på bästa sätt (prop. 1991/92:140 s. 57).

Ett införande av specifika krav på tillgänglighetstjänster för de båda programföretag som sänder tv innebär att en överenskommelse om ansvarsfördelning av insatser programföretagen emellan i denna del inte längre är aktuell. När det gäller de delar av villkoret som inte rör tillgänglighetstjänster anser vi att samtliga programföretag bör göra program ”om och för” personer med funktionsnedsättning på samma sätt som för andra grupper i samhället. Det finns idag ett generellt villkor som säger att programföretagen ska göra program som ”tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet”. Se vidare avsnitt 4.8 om det s.k. speglingskravet.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att möjligheten till ansvarsfördelning programföretagen emellan tas bort. Kunskap- och erfarenhetsutbyte programföretagen emellan bör dock även fortsättningsvis uppmuntras.

Dialog med funktionshindersorganisationerna

Enligt sändningstillstånden ska programföretagen ha en dialog med de grupper som berörs av programföretagens verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

I vår kartläggning av dialogen med de berörda grupperna har det framkommit att programföretagen har årligen återkommande seminarier där representanter för programföretagen och funktionshindersorganisationerna träffas för ömsesidigt kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Seminarierna har olika teman, exempelvis hur personer med funktionsnedsättning skildras i medier. Seminarierna är sprungna ur ett initiativ som togs av Handikappförbunden 2006.

Vi har genomfört en hearing med representanter för ett flertal organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning

för att inhämta synpunkter om bl.a. programföretagens dialog med grupperna. Vår bedömning är att dialogen med representanterna för funktionshindervisorganisationerna kan utvecklas. Den bör vara systematisk, regelbunden och dokumenterad.

5.7.4 Hörbarhet i radio och tv

Hörbarhet handlar om att vid utformningen av sändningarna ta hänsyn till att bakgrundsljud kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet. Hörbarhet är den enda insats för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som även berör SR.

Arbetet med de ljudrelaterade tillgänglighetsfrågorna sker utifrån både estetiska och tekniska aspekter. De estetiska aspekterna omfattar sådant som hur olika ljud blandas och balanseras mot varandra. De tekniska aspekterna omfattar hur tekniska utrustningar och system används för att åstadkomma högsta möjliga tydlighet och hörbarhet.

Samtliga programbolag har en policy för hörbarhetsarbetet som bl.a. innebär att reducera förekomsten av störande bakgrundsljud, genomföra kontroller av ljudkvaliteten, iaktta försiktighet med att blanda musik och tal i program och öka personalens kunskap om ljud, hörbarhet och funktionshinder.

SVT tog under förra tillståndsperioden fram en hörbarhetspolicy som under innevarande tillståndsperiod införlivades med en handbok för hörbarhetsarbete. SVT uppger att företaget har en "ljud-coach-organisation" för alla produktionsorter i landet med uppgift att bevaka och främja ljud- och hörbarhetsfrågor i programproduktionen. Tekniska specifikationer har tagits fram och kommuniceras till alla delar av företaget som arbetar mot externa producenter.

Under 2010 har SR:s tidigare hörbarhetsprojekt övergått i permanent verksamhet, exempelvis genom hörbarhetsrelaterad återkoppling av genomförda produktioner, utbildningar till personal och hörbarhetsambassadörer samt framtagande av riktlinjer för att främja hörbarheten i sändningarna. SR uppger att bolaget arbetar strukturerat med lyssnarfrågor och synpunkter av hörbarhetskaraktär.

UR arbetar med hörbarhetsfrågor utifrån en policy som beskriver lämplig hantering av tekniska ljudaspekter för att ge

tittare och lyssnare bästa möjlighet att till förståelse av utbudet. Policyn betonar särskilt kraven på hörbarhet från personer med funktionsnedsättning.

Vår bedömning är att insatserna för ökad hörbarhet inte bör utgöra något undantag från ambitionen att utveckla tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning mot ett ökat mått av användbarhet. Arbetet bör bedrivas med ett tydligt användarperspektiv i samråd med relevanta organisationer.

6 Framtidens radio- och tv-avgift

I det här kapitlet lämnar vi förslag till en finansierings- och uppbördsmodell som, med bevarad hög legitimitet hos medborgarna och största möjliga oberoende och frihet från politisk styrning för programföretagen, ger en trygg, förutsägbar och stabil finansiering. I avsnitt 6.5 prövar och redovisar vi konsekvenserna av ytterligare tre modeller.

Vi har tolkat uppdraget så att förslaget ska omfatta

1. hur programföretagens verksamhet ska finansieras,
2. hur uppbörden ska skötas,
3. hur medlen ska hanteras, och
4. hur medelstillelningen till bolagen ska beslutas.

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden när det gäller punkterna 1, 2 och 3 medan medelstillelningen till bolagen behandlas i nästa kapitel.

6.1 Inledning

För att få en modell med *hög legitimitet hos medborgarna* anser vi att det är viktigt att

- finansierings- och uppbördsmodellen i sig bidrar till ett starkt oberoende för programföretagen. Oberoendet är en grundbult i konstruktionen av public service och en avgörande anledning till varför det finns en offentlig finansiering av densamma.
- alla som enligt lag ska betala för public service faktiskt betalar. Alltför många avgifsskolkare gör att förtroendet för modellen på sikt urholkas.

- uppbörden sköts effektivt så att så mycket som möjligt av intäkterna går till den verksamhet de är avsedda för och inte till administration.
- uppbörden sköts utan intrång i den personliga integriteten.
- modellen är rättvis.
- reglerna är enkla att förstå och att allmänheten enkelt kan förstå vad avgiftsmedlen faktiskt används till.

När det gäller frågan om *oberoende och frihet från politisk styrning* är det, som vi ser det, primärt i samband med medelstildelningen som programföretagens självständighet och integritet kan påverkas och statsmakternas möjlighet att styra programföretagen kan komma till uttryck. Den frågan behandlas, som vi nämnde ovan, i nästa kapitel. Vad gäller de andra delarna, dvs. vem som betalar, vem som sköter uppbörden och hur medlen hanteras innan de tillfaller programföretagen, har frågor om hur detta system utformas i praktiken också betydelse för graden av oberoende från staten och frihet från politisk styrning, även om det kanske mer kan karaktäriseras som graden av upplevt oberoende. Dessa aspekter bör dock inte underskattas.

För att programföretagen ska få en *trygg, förutsägbar och stabil inkomst*, slutligen, krävs både en trygg, förutsägbar och stabil finansieringskälla och en trygg, förutsägbar och stabil medelstildelning till programföretagen. Den sistnämnda aspekten behandlas i nästa kapitel.

6.2 Finansieringsmodeller i andra länder

Licensfinansiering motsvarande den svenska radio- och tv-avgiften, som kopplas till en viss teknisk apparatur, utgör fortfarande den dominerande finansieringsformen för public service i Europa. Så gott som alla public service-företag i Europa har dock någon form av blandfinansiering, dvs. man kombinerar t.ex. en licensfinansiering med möjligheten att ta in reklamintäkter och sponsring. De nordiska länderna har länge haft störst andel licensfinansiering. Av tabell 6.1 framgår hur medlemsorganisationerna i European Broadcasting Union (EBU) finansieras.

Tabell 6.1 EBU-medlemmar, huvudsaklig intäktstyp

Licensavgifter

Land	Organisation	% Licensavgifter
Sverige	SR	97,5
Norge	NRK	95,8
Finland	YLE	94,8
Sverige	SVT	93,6
Danmark	DR	90,5
Tjeckien	CRo	89,5
Israel	IBA	87,2
Grekland	ERT	85,4
Frankrike	Radio France	87,0
Tyskland	ZDF	84,2
Tyskland	ARD	83,5
Tjeckien	CT	80,4
Kroatien	HRT	80,1
Slovakien	SRO	76,0
Slovakien	STV	73,9
Schweiz	SRG-SSR	72,4
Serbien	RTS	71,6
Storbritannien	BBC	70,4
Turkiet	TRT (2008 data)	68,3
Frankrike	France Télévisions	65,3
Slovenien	RTV SLO	65,9
Österrike	ORF	59,7
Italien	RAI	59,7
Polen	PR	57,6
Rumänien	TVR (2009 data)	56,3
Irland	RTÉ	52,7

Tabell 6.1 forts.

Offentliga medel¹

Land	Organisation	% Offentliga medel
Vatikanstaten	Radio Vatican	99,6
Bulgarien	BNR	96,5
Spanien	RTVE	96,5
Estland	ERR	86,9
Cypern	CyBC	86,4
Lettland	Latvian Radio	82,6
Ungern	MR	80,6
Ungern	MTV	77,0
Ukraina	NRCU	75,0
Belgien	French RTBF	71,9
Lettland	TV	67,9
Belgien	Flemish VRT	66,9
Nederländerna	NPO ²	65,1
Island	RÚV	62,8
Litauen	LRT	59,2
Rumänien	ROR ³	48,8
Portugal	RTP ³	39,2

Reklam och sponsring

Land	Organisation	% Reklam och sponsring
Storbritannien	Channel 4	84,9
Finland	MTV3	73,0
Storbritannien	ITV	72,5
Polen	TVP	61,2

¹ På engelska "public funds".² Baseras på uppskattad andel offentliga medel 2010.³ Programbolaget finansierades med ungefär lika stor andel licensavgifter som offentliga medel.

Källa: EBU 2011.

År 2005 stod licensavgifter för 56,4 procent av EBU-medlemmarnas finansiering, reklam och sponsring för 23,6 procent, offentliga medel 5,7 procent och övrigt 14,3 procent. År 2010 uppgick motsvarande andelar till 59,3 procent, 17,4 procent, 10,2 procent och 13,1 procent. Det är framför allt andelen reklamintäkter som har sjunkit medan andelen offentliga medel har ökat. Även

andelen licensintäkter har ökat som en konsekvens av minskningen av reklamintäkter (EBU 2011, s. 8).

Flera länder är nu inne i processer som rör möjligheterna att reformera sina licensavgiftssystem med syfte att minska administrationskostnaderna, öka antalet betalande hushåll och minska avgiftsskolket samt få en bättre överensstämmelse mellan finansieringssystemen och de förutsättningar som den tekniska utvecklingen ger (EBU Executive summary 2011, s. 9).

Nyligen beslutade t.ex. Finlands parlament att ersätta nuvarande licensmodell med en individell s.k. YLE-skatt som fastställs utifrån förvärvs- och kapitalinkomster. Skatten kommer att uppgå till 50–140 euro per inkomsttagare beroende på inkomstnivå. Den kommer inte att tas ut av personer vars inkomster inte når upp till en bestämd inkomstnivå och inte heller av minderåriga (Statsrådets principbeslut om Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet, 2011, se även prop. RP 28/2012 rd och prop. RP 29/2012 rp).

I den finländska modellen kommer företag och sammanslutningar vars omsättning uppgår till mer än 400 000 euro men mindre än 1 miljon euro att betala cirka 317 euro per år. Företag och andra sammanslutningar vars omsättning uppgår till mer än 1 miljon euro per år kommer att betala cirka 634 euro per år. På det sättet beräknas årligen 22 miljoner euro kunna tillföras verksamheten (a.a.).

För att trygga det finska public service-bolaget Rundradion Ab:s oberoende visavi staten kommer skatten för den allmännyttiga verksamheten inte ingå i ramen för statsfinanserna. Skatten redovisas på statsbudgeten, varifrån medlen styrs till statens televisions- och radiofond. Från fonden överförs årligen till Rundradion Ab ett belopp som fastställs i lagen om statens televisions- och radiofond. Fonden och eventuella överskott kommer att förvaltas av Kommunikationsverket i samarbete med Statskontoret (a.a.).

Andra exempel på länder som har reformerat sina finansieringsmodeller är Island, som i samband med den ekonomiska krisen för några år sedan övergick till en form av anslagsfinansiering, och Tyskland där delstaterna hösten 2011 beslutade att ersätta nuvarande licensmodell med en avgift för hushåll och företag (rundfunkbeitrag) (se avsnitt 6.5.1). Utredningar har också påbörjats i Irland och Österrike. Storbritannien, å andra sidan, beslutade sig 2010 för att behålla nuvarande licensfinansiering som det "minst dåliga" alternativet. I den genomgång av BBC:s Royal Charter som gjordes 2005 övervägdes även skattefinansiering (government funding), reklam och sponsring samt abonnemang (Department for culture,

media and sport 2005, Review of the BBC's Royal Charter – A strong BBC, independent of government).

6.3 Nuvarande radio- och tv-avgift

Radio och tv i allmänhetens tjänst finansieras idag genom radio- och tv-avgifter enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Avgiftsskyldigheten är kopplad till innehavet av en tv-mottagare. En radio- och tv-avgift betalas per hushåll oavsett antal personer i hushållet och oberoende av antalet apparater som hushållet förfogar över både i hemmet och i exempelvis fritidshus etc. Även statliga myndigheter, organisationer och företag är, med vissa undantag, avgiftsskyldiga.

Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) gör bedömningen att knappt 88 procent av de hushåll som ska betala radio- och tv-avgift betalade avgiften 2011.¹ Drygt 12 procent betalade inte. RIKAB gör ingen uppskattning av hur stor andel av de företag och andra juridiska personer som enligt lag ska betala som inte gör det.

En tv-mottagare definieras i lagen som en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. Enligt förarbetena till lagen (prop. 2005/06:112 s. 92) framgår det att med tv-program avses ett samlat schemalagt programutbud i form av hela programtjänster, t.ex. hela SVT1:s eller hela Kanal 5:s utbud. Det framgår också att utsändning av vissa utdrag, t.ex. enskilda program eller programinslag, inte omfattas.

I lagen definieras inte vad som avses med ett hushåll. Av förarbetena till lagen (prop. 1988/89:18) framgår att kärnan i begreppet hushåll i detta sammanhang är bostaden och att avgiften som betalas även omfattar innehav av tv i t.ex. husvagn eller fritidshus. Vidare framgår det att mantalsskrivningsadressen är en viktig faktor när man ska avgöra om en person tillhör ett hushåll eller inte. I vissa fall kan det dock vara så att personer som inte är skrivna på samma adress ändå anses tillhöra samma hushåll. I dessa fall är det den faktiska boendesituationen som blir avgörande.

¹ RIKAB använder sig av uppgifter från lägenhetsregistret för att uppskatta antalet hushåll. Dessa kompletteras med uppskattningar av det antal som inte har tv, cirka 3 procent, och de som är undantagna från avgiftsskyldighet.

Frågan om vad som avses med hushåll har vid ett antal tillfällen prövats av domstol.

Det är riksdagen som, genom beslut om ändring av lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, beslutar om avgiftens storlek på förslag av regeringen. Inför den innevarande tillståndsperioden gjorde regeringen bedömningen att tv-avgiften, som då bytte namn till radio- och tv-avgift, inte behövde höjas under perioden 2010–2011. Detta eftersom antalet avgiftsbetalare hade ökat under den föregående tillståndsperioden och det då fanns ett betydande överskott på rundradiokontot.² I budgetpropositionen för 2012 gjorde regeringen återigen bedömningen att avgiften inte behövde höjas de närmaste två åren. Före 2010 höjdes avgiften årligen.

Det är RIKAB, ett dotterbolag till SVT, SR och UR, som ansvarar för uppbörden av radio- och tv-avgiften samt avgiftskontroll. Detta ansvar regleras i ett avtal mellan staten och RIKAB från 1989 då RIKAB tog över ansvaret från dåvarande Televerket.

Eftersom RIKAB inte är en förvaltningsmyndighet har det i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst särskilt angetts att förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas när bolaget handlägger ärenden enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (14 §). I förarbeten till lagen anfördes som skäl för att förvaltningslagen ska tillämpas att det är lämpligt eftersom verksamheten innefattar myndighetsutövning mot enskilda och att de flesta människor berörs av verksamheten.

Om en avgift inte betalas inom föreskriven tid skickas en betalningspåminnelse ut (12 §). För denna påminnelse erläggs en påminnelseavgift. Om den avgiftspliktige trots påminnelse ändå inte betalat inom rätt tid ska en tilläggsavgift betalas som uppgår till 40 procent av avgiftsposten för perioden (13 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin anmälningsskyldighet döms till böter (22 §).

Om det vid avgiftskontroll framgår att en avgiftsskyldig inte betalar radio och tv-avgift och inte heller har för avsikt att göra det, gör RIKAB en polisanmälan. Efter polisens förundersökning kan åtal i dessa fall väckas av åklagaren vid tingsrätten. I vissa fall leder inte polisens förundersökning till åtal och rättegång, utan åklagaren kan meddela om böter i form av strafföreläggande. Bötesbeloppet

² SR, SVT och UR, inklusive dotterbolagen RIKAB och SRF, finansieras i huvudsak med radio- och tv-avgiftsmedel som anvisas av riksdagen från rundradiokontot.

är 1 500 kronor. På årsbasis gör RIKAB 30–40 polisanmälningar och antalet domar per år uppgår till 3–4 stycken samt 2–3 strafförelägganden.

Enligt 15 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska RIKAB ompröva beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter om den som beslutet rör begär det eller skäl annars föreligger. Överklagande av RIKAB:s beslut om omprövning görs till allmän förvaltningsdomstol (21 §). År 2011 prövades 174 sådana mål av Förvaltningsrätten i Luleå.

RIKAB ska, enligt 29 §, minst månadsvis föra över avgiftsmedlen till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, rundradio-kontot. RIKAB:s förvaltningsansvar innebär bl.a. likviditetsplanering, redovisning samt bedömningar av rundradiokontots intäkts- och kostnadsutveckling och av hur stort avgiftsuttaget bör vara på kort och lång sikt. Dessa bedömningar görs tillsammans med programföretagen. Rundradiokontot rapporteras som en del av statsverket, vilket påverkar statens nettoförmögenhet.

Bland RIKAB:s uppgifter ingår att motivera hushåll, företag och organisationer att betala radio- och tv-avgiften. Bolaget använder sig av olika aktiviteter för att nå fram med information till de olika målgrupperna, bl.a. telemarketing, personliga besök, s.k. trailers i SVT och brevutskick. RIKAB skickar varje år ut cirka 14 miljoner fakturor.

RIKAB har cirka 100 heltidsanställda medarbetare. Merparten är placerade vid huvudkontoret i Kiruna. Fyra heltidsarbetande kontrollanter är stationerade runt om i Sverige. Dessutom finns cirka 80 frilanskontrollanter och varje kväll arbetar ett 50-tal medarbetare i telemarketingverksamheten i Kiruna.

År 2011 kostade verksamheten vid RIKAB knappt 159 miljoner kronor (RIKAB:s årsredovisning för 2011). År 2012 räknar RIKAB med att kostnaden kommer att sänkas till 150–155 miljoner kronor bl.a. på grund av nya avtal inom fysisk brevdistribution samt avsevärt sänkta kostnader för registerhållning. Även ökad fakturahandling över internet leder till sänkta kostnader.

För- och nackdelar med dagens modell

Det finns, som vi ser det, både för- och nackdelar med nuvarande modell. Vi ser framför allt följande fördelar:

- Modellen är etablerad och fungerar relativt väl.

- RIKAB är ett dotterbolag till programföretagen. Det gör att uppbörderna indirekt sköts av programföretagen själva vilket har betydelse för att visa på oberoendet från staten.
- Radio- och tv-avgiften har hittills utgjort en trygg, stabil och förutsägbar finansieringskälla.

Modellen har också ett antal nackdelar:

- Nuvarande radio- och tv-avgift har kvar kopplingen till innehavet av en tv-mottagare. När modellen infördes var innehavet av en radiomottagare och sedermera en tv-mottagare en förutsättning för nyttjandet av de tjänster programföretagen levererade.³ Det fanns inga andra radio- eller tv-kanaler och inga andra möjligheter att tillgodogöra sig programföretagens utbud. Radio- och tv-avgiften utgjorde då en avgift i reell bemärkelse, dvs. man betalade för den vara eller tjänst man faktiskt erhöll eller tog del av.

Idag är situationen en annan. Man kan välja att enbart titta på andra kanaler på sin tv och ändå tvingas betala en avgift. Man kan också välja att enbart ta del av SVT:s och UR:s utbud via internet och därför inte omfattas av skyldigheten att betala. Vidare omfattas inte de som enbart tar del av SR:s utbud av avgiftsskyldighet.

Kopplingen mellan innehav av en viss teknisk utrustning och utnyttjandet av en viss tjänst har därmed upphört. Den bakomliggande tanken med en avgift är att det finns ett kostnadssamband mellan den enskilda prestationen som erhålls och den avgift som erläggs.

- Begreppet tv-mottagare inbegriper allt fler typer av teknisk utrustning. En mobiltelefon, som när den köptes inte var att betrakta som tv-mottagare, kan bli avgiftspliktig på grund av att den kan ta emot utsändning eller vidareutsändningar av ett samlat schemalagt programutbud i form av hela programtjänster.
- Cirka 476 000 hushåll, motsvarande drygt 12 procent av de hushåll som enligt lag ska betala radio- och tv-avgift, betalade inte avgiften 2011. Det innebär ett årligt bortfall om knappt 990 miljoner kronor som antingen hade kunnat tillfalla pro-

³ För en kort historik om radio- och tv-avgiftens införande, se SOU 2000:55 s. 289.

gramföretagen eller använts för att minska avgiften för de som betalar.

Hur stort avgiftsbortfallet är bland företag och andra juridiska personer är okänt. År 2011 betalade cirka 44 000 juridiska personer radio- och tv-avgift, varav 36 700 företag och 1 200 myndigheter, kommuner och landsting.

Det finns heller inga reella incitament att minska avgiftsskolket vare sig för RIKAB eller för programföretagen eftersom det inte finns någon direkt koppling mellan medelstilldelningen till programföretagen och avgiftsintäkterna (se avsnitt 7.1).

- Kostnaden för uppbörden i förhållande till intäkterna är relativt hög: 159 miljoner kronor 2011 vilket motsvarar 2,2 procent av avgiftsintäkterna.
- Enskilda behöver anmäla och avanmäla tv-innehav samt betala radio- och tv-avgiften i särskild ordning. Den personliga integriteten är också en faktor att ta hänsyn till eftersom RIKAB tar kontakt med dem som inte betalar antingen via brev eller personligt besök. I vissa fall behöver man redogöra för sina levnadsförhållanden.
- Tv-handlare är ålagda att skicka in uppgifter om vem som införskaffat en tv-apparat. År 2011 fick RIKAB drygt en miljon inrapporterade uppgifter på försålda tv-mottagare från drygt 600 försäljningsställen runt om i landet.
- Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgår myndighetens merkostnad för hanteringen av gäldenärer som enbart har skulder avseende radio- och tv-avgift till cirka 21 miljoner kronor per år. Den totala skulden till staten uppgick i början av juni 2012 till cirka 1,2 miljarder kronor varav 694 miljoner kronor avsåg obetald radio- och tv-avgift. Resterande del avsåg Kronofogdemyndighetens avgifter. Radio och tv-avgifterna är därmed avseende belopp den tredje största skulden till staten. Endast skattekonto och underhållsstöd är större. Sett till antalet gäldenärer är det endast skattekonto som har fler restförda.
- År 2011 avgjordes 174 mål vid Förvaltningsrätten i Luleå, varav 37 avgjordes med nämnd. Enligt Sveriges Domstolars årsredovisning för 2011 (s. 37) uppgick den genomsnittliga

styckkostnaden för ett mål vid förvaltningsrätterna till 7 618 kronor 2011 vilket motsvarar en sammanlagd kostnad på omkring 1,3 miljoner kronor.

- Enpersonshushåll och ensamstående föräldrar betalar samma avgift som hushåll med flera vuxna, vilket kan upplevas som orättvist.
- Reglerna är inte enkla och transparenta. Vad som avses med begreppen tv-mottagare och hushåll får t.ex. tolkas utifrån uttalanden i lagens förarbeten.
- Avgiften är kopplad till innehav av tv-mottagare trots att avgiften används för att finansiera samtliga programföretags verksamhet.

Sammanfattningsvis anser vi att bristerna i nuvarande finansierings- och uppbördsmodell är så tydliga att de motiverar en ändring av modellen.

6.4 En individuell radio- och tv-avgift

Förslag: En individuell radio- och tv-avgift införs och ersätter dagens avgift som är kopplad till innehav av en tv-mottagare. Radio- och tv-avgiften ska betalas av alla personer som har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång med en avgiftssats om 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, dock högst för en inkomst som motsvarar ett visst antal prisbasbelopp. Skatteverket får i uppdrag att sköta uppbörden.

Även om inte alla tar del av programföretagens utbud (se kapitel 3) anser vi att i princip alla ska delta i finansieringen av public service, bl.a. för att det, som vi nämnde i kapitel 2, finns ett stort värde i att det i ett demokratiskt samhälle finns en eller flera aktörer inom radio och tv, som ska vara fria från statliga, ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Detta värde finns således oberoende av att inte alla i befolkningen utnyttjar programföretagens tjänster.

I stället för dagens radio- och tv-avgift föreslår vi att programföretagens verksamhet i framtiden finansieras genom en obligatorisk avgift på 1 procent av beskattningsbar förvärvsinkomst upp

till en viss inkomstnivå för personer som är obegränsat skattskyldiga och har fyllt 18 år.

Vi menar att det är naturligt att utgå ifrån den beskattningsbara förvärvsinkomsten eftersom den används för nästan all annan beräkning av skatter och avgifter. Avgiften kan arbetas in i preliminärskatttabeller för löntagare och preliminärdebitering av skatt/avgift för näringsidkare och ger därmed inte upphov till s.k. kvarskatt. Det finns inte någon anledning att undanta vissa grupper från att betala radio- och tv-avgift om de betalar inkomstskatt. Det enda undantag som vi menar kan vara rimligt att göra är att minderåriga undantas från avgiftsplikten.

Med dagens utformning av radio- och tv-avgiften betalar en ensamstående förälder med en mycket låg inkomst lika mycket, 2 076 kronor om året, som ett hushåll som består av flera vuxna med höga inkomster. Av rättviseskäl anser vi att de som inte har någon beskattningsbar förvärvsinkomst inte ska betala någon avgift och att de med mycket låga inkomster ska betala en lägre avgift. Sett över en livscykel torde så gott som alla vuxna på detta sätt ändå bidra till finansieringen av public service.

Samtidigt som det är rimligt att de med låga inkomster betalar en lägre avgift är det rimligt att avgiften inte riskerar att bli alltför hög för någon oavsett inkomst. Ett sådant synsätt motiveras också utifrån intresset att behålla karaktären av en avgift.

I tabell 6.2 presenterar vi två beräkningsalternativ utifrån 2010 års inkomstförhållanden och utifrån de inkomster som nuvarande radio och tv-avgift inbringade samma år, cirka 7 172 580 000 kronor.⁴ Alternativ A har inte någon nedre inkomstgräns för när man ska omfattas av avgiftsskyldigheten. Alternativ B har, liksom den modell som kommer att införas i Finland 2013, en nedre inkomstgräns.

I alternativ A betalar alla personer över 18 år 1 procent av sin beskattningsbara förvärvsinkomst upp till maximalt 1 174 kronor per år. I detta alternativ betalar 68 procent av alla personer över 18 år full avgift och står för 84 procent av intäkterna. 9 procent betalar

⁴ Kalkylerna utgår från fastställd beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer (exkl. dödsbon) i senaste taxeringsutfall, dvs. taxeringsåret 2011. Taxeringsåret 2011 avser inkomster som individerna haft under kalenderåret 2010.

Beloppet är beräknat utifrån det antal radio och tv-avgifter, cirka 3 455 000, som anges i RIKAB:s årsredovisning för 2010. Enligt programföretagens budgetunderlag för 2013, i vilka en redovisning av RIKAB:s verksamhet ska ingå, uppgick intäkterna för radio- och tv-avgifterna 2010 till 7 214 miljoner kronor netto.

ingen avgift. Ett hushåll med två vuxna betalar som mest 2 348 kronor per år.

I alternativ B betalar alla personer över 18 år som har en lägsta beskattningsbar förvärvsinkomst på 50 032 kronor om året 1 procent av sin beskattningsbara förvärvsinkomst upp till maximalt 1 420 kronor per år. I detta alternativ betalar 50 procent av alla personer över 18 år full avgift och står för 75 procent av intäkterna. 16 procent betalar ingen avgift. Ett hushåll med två vuxna betalar som mest 2 840 kronor per år.

Tabell 6.2 Översikt över två beräkningsalternativ, 2010 års inkomstförhållanden

	Alternativ A	Alternativ B
Full avgift/person	1% av 2,77 pbb=1 174 kr	1% av 3,35 pbb=1 420 kr
Nedre inkomstgräns för avgift, beskattningsbar inkomst	>0 kr	1,18 pbb=50 032 kr
Inkomstgräns för full avgift, beskattningsbar inkomst	2,77 pbb=117 448 kr	4,53 pbb=192 072 kr

Antal avgiftsbetalare, tusental, population 19 år och äldre*

Full avgift	5 113	3 798
Reducerad avgift	1 763	2 561
<i>Totalt antal betalande</i>	<i>6 876</i>	<i>6 359</i>
Ingen avgift	688	1 205
<i>Totalt antal individer</i>	<i>7 564</i>	<i>7 564</i>
Andel fullbetalande	68%	50%
Andel reducerad avgift	23%	34%
Andel ingen avgift	9%	16%

*Avser personer som under året fyller 19 år eller är äldre

Avgiftsintäkter, mnkr

Full avgift	6 003	5 393
Reducerad avgift	1 176	1 781
<i>Totala intäkter</i>	<i>7 178</i>	<i>7 174</i>
Andel intäkter från fullbetalande	84%	75%

Anm.: Pbb är en förkortning av prisbasbelopp.

Källa: Skatteverket.

På grund av grundavdraget ligger den fastställda förvärvsinkomsten högre än den beskattningsbara förvärvsinkomsten. I alternativ A går gränsen för full avgift vid cirka 148 400 kronor fastställd förvärvsinkomst. I alternativ B går gränsen vid cirka 216 300 kronor fastställd förvärvsinkomst. Detta under förutsättning att personen är under 65 år och inte har några avdrag i övrigt.

Fördelen med alternativ A är att det är en relativt liten andel av befolkningen som inte betalar någon avgift alls, 9 procent. Det är också en hög andel som betalar full avgift, 68 procent. Vi föreslår därför alternativ A.

Avgiftsuttaget bör kopplas till prisbasbeloppet som räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. Kopplingen till prisutvecklingen görs med viss eftersläpning och avrundningar kan medföra att förändringen i prisbasbeloppet och faktisk prisutveckling för aktuellt år inte helt sammanfaller. Utjämnat över ett antal år kan man säga att avgiftsintäkterna på det hela taget följer prisutvecklingen. Sett i relation till utvecklingen av prisbasbeloppet de senaste två åren skulle full avgift i alternativ A uppgå till 1 219 kronor 2012.

Utöver följsamhet till prisutvecklingen finns även en volymkomponent på grund av att antalet inkomsttagare ökar över tiden. Ser man utvecklingen över längre perioder följer den procentuella ökningen av antalet personer med beskattningsbar inkomst i stort befolkningsutvecklingen. Under perioden 2000–2010 har antalet personer med beskattningsbar inkomst ökat med i snitt cirka 0,6 procent per år. Som jämförelse kan nämnas att antalet radio- och tv-avgifter ökade med drygt 0,4 procent 2011.

Var gränsen för full avgift ska gå behöver anpassas efter hur mycket medel programföretagen ska tilldelas kommande tillståndsperiod, hur stort utrymmet på det föreslagna moms kompensationskontot ska vara (se kapitel 8) och det föreslagna kapitaltillskottet till Förvaltningsstiftelsen (se kapitel 9). Utvecklingen av prisbasbeloppet och volymförändringen kommer också att påverka det antal prisbasbelopp som ska utgöra taket för avgiftsbasen. Slutligen kommer det faktum att underskottet på distributionskontot kommer att vara avbetalat vid utgången av 2013 och det faktum att det sannolikt kommer att finnas ett överskott på rundradiokontot (se kapitel 7) att påverka antalet prisbasbelopp.

Skatteverket bör därför få i uppdrag att göra mer noggranna beräkningar för att nivån för full avgift ska kunna fastställas och för att en ökning av intäkterna med 2 procent om året, vilket är den

nivå som krävs för uppräknigen av medelstilledningen till programföretagen (se kapitel 7) ska kunna säkras. En förutsättning för att modellen ska kunna införas den 1 januari 2014 är att Skatteverket hinner ta fram det underlag som erfordras inför Regeringskansliets beredning av den proposition som behöver lämnas till riksdagen 2013.

Revideringar av antalet prisbasbelopp kan även behöva göras under tillståndsperioden.⁵ Ambitionen bör vara att intäkterna följer medelstilledningen till programföretagen så nära som möjligt. Att det ackumuleras ett överskott på rundradiokontot på det sätt som gjordes under den förra tillståndsperioden, anser vi vara mindre lämpligt.

Den nya radio- och tv-avgiften bör specificeras på upplysningsbilagan Preliminär skatteuträkning som fogas till inkomstdeklarationen (på det sätt som idag görs beträffande begravningsavgiften). På det sättet blir det tydligt att avgiften enbart används för radio och tv i allmänhetens tjänst och den direkta kopplingen mellan avgiftsbetalarna och programföretagen, som finns idag och som vi ser som värdefull, består.

Genom kopplingen till individ i stället för till hushåll kommer enpersonshushåll och ensamstående med barn som regel få en lägre avgift än hushåll med flera vuxna. Enligt SCB fanns det 2010 cirka 2,6 miljoner sådana hushåll. En övervägande andel av de cirka 2 miljoner hushåll, som enligt SCB hade två eller flera personer över 18 år, kommer sannolikt att få en högre avgift än idag.⁶ Storleken på avgiften beror, som framgår ovan, på personernas beskattningsbara förvärvsinkomst.

Med ett införande av den nya radio- och tv-avgiften aktualiseras frågan om pålagan i statsrättslig mening är att betrakta som en avgift eller som en skatt. I betänkandet Radio och tv i allmänhetens tjänst – finansiering och skatter (SOU 2005:2 s. 102 ff.) ges en fyllig redogörelse för frågan om den nuvarande avgiftens karaktär i statsrättslig mening. Följande kan här nämnas.

⁵ I dagens modell anges radio- och tv-avgiften med ett nominellt belopp i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

⁶ Uppgifterna om antalet hushåll i Sverige skiljer sig något mellan SCB (knappt 4,7 miljoner kosthushåll 2010) och RIKAB (drygt 4,4 miljoner hushåll 2011). Kosthushåll avser, enligt SCB:s definition, det hushåll som utgörs av alla personer som per den 31 december ett visst år bodde i samma bostad och hade gemensam "hushållning". RIKAB använder sig sedan 2010 av uppgifter som tagits fram av Lantmäteriet/Skatteverket avseende det lägenhetsregister som byggts upp och som omfattar samtliga bostäder i landet i beräkningen av avgiftsskollet.

Av förarbetena till regeringsformen framgår bl.a. att skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpåлага ha karaktär av avgift. Gränsdragningen mellan skatt och avgift har belysts i ett flertal lagstiftningsärenden (se t.ex. prop 2003/04:145 s. 32 ff.). I nu angiven proposition sammanfattas det enligt följande. En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

I litteraturen har som exempel på avgifter nämnts avgifter för prestationer som är omedelbart tillgängliga för allmänheten och som inte kan tillhandahållas i det enskilda fallet utan anlitan av offentlighetsrättsliga maktmedel (t.ex. tv-avgifter) (se Strömberg 1999, s. 81).

Såvitt vi kan bedöma är frågan om den av oss föreslagna avgiften i statsrättslig mening är en skatt eller en avgift inte okomplicerad. Nuvarande radio- och tv-avgift anses i statsrättslig mening vara en avgift. Med vårt förslag finns en tydlig koppling mellan betalning av avgiften och tillgång till public service-utbudet. Samtidigt är det klart att förslaget innebär att också den som inte har en tv-mottagare och inte tittar på tv eller lyssnar på radio, blir skyldig att betala. Det är fråga om en obligatorisk betalningsplikt som inte utlöser en förmån direkt kopplad till betalningen. Mot denna bakgrund är vår uppfattning att den nya radio- och tv-avgiften är att betrakta som en skatt.

Oavsett hur man ser på frågan menar vi att det finns goda skäl att behålla samma namn på avgiften.⁷ Med begreppet avgift signalerar man bl.a. att det är medel som kommer att användas för ett specifikt ändamål. För tydlighets skull bör det nämnas att frågan om benämningen av pålagan (avgift eller skatt) i sig saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90 s. 219 f.).

⁷ Det finns många andra exempel på skatter som benämns avgifter, t.ex. socialförsäkringsavgiften.

Genom kopplingen till uttaget av andra skatter och avgifter som relateras till personers förvärvsinkomst blir det naturligt att Skatteverket får ansvara för uppbörden. Någon löpande hantering av handläggare behövs inte, enligt uppgift från Skatteverket. Någon helt ny del i IT-systemen behövs inte och med en enkel beräkningsmodell som sällan ändras blir underhållskostnaden låg. Skatteverket uppskattar engångskostnaden vid införandet till knappt 2 miljoner kronor. Vad avser de löpande kostnaderna för uppbörden behöver närmare beräkningar göras. Skatteverket gör i ett underlag till kommittén en jämförelse med hanteringen av kyrkoavgiften för trosamfund och kommer fram till en kostnad på fem kronor per person och år, vilket för alternativ A skulle innebära en kostnad på 34 miljoner kronor per år och för alternativ B 32 miljoner kronor per år. I och med att kostnaden för RIKAB:s verksamhet idag uppgår till knappt 160 miljoner kronor per år kan därmed cirka 125 miljoner kronor per år frigöras.

Som en följd kan RIKAB avvecklas. Staten bör därmed säga upp det avtal som finns mellan staten och RIKAB från 1989 när RIKAB tog över ansvaret för uppbörden av radio- och tv-avgiften samt avgiftskontroll från dåvarande Televerket. Av RIKAB:s bolagsordning framgår att om detta avtal upphör ska bolaget, om staten så påfordrar, omedelbart därefter träda i likvidation. När bolaget upplöses ska, sedan bolagets skulder betalats och aktieägarna tillgodosatta, inbetalat aktiekapital, återstoden av bolagets tillgångar tillfalla staten.

Även avtalet gällande förvaltningen av rundradiomedlen bör sägas upp. Avtalet mellan staten och RIKAB om förvaltningen av distributionskontot skulle ändå ha sagts upp i och med avvecklingen av distributionskontot vid utgången av 2013.

6.4.1 Företag och andra juridiska personer

Bedömning: Företag och andra juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten.
--

Idag ska företag och andra juridiska personer som innehar tv-mottagare betala radio- och tv-avgift. År 2011 uppgick avgiftsintäkterna från juridiska personer (44 000 stycken) till sammanlagt drygt 91,3 miljoner kronor. Företagen (36 700 stycken) bidrog

med drygt 76,2 miljoner kronor vilket utgjorde drygt 1 procent av de totala intäkterna.

När kopplingen till innehav av tv-mottagare tas bort är det inte längre lika självklart, menar vi, att företag och andra juridiska personer ska betala en avgift. Radio och tv i allmänhetens tjänst är primärt just allmänhetens radio och tv och bl.a. företagare betalar redan en avgift som fysiska personer.

Om man som i Finland skulle ta ut en avgift av juridiska personer som driver näringsverksamhet utifrån omsättning skulle det, enligt Skatteverket, kräva ny lagstiftning som komplicerar regelverket, tvingar Skatteverket till stora förändringar i verkets system och ökar de administrativa kostnaderna. Det skulle i sådana fall vara bättre om avgiften beräknas på en befintlig skattebas, t.ex. underlag för arbetsgivaravgifter eller underlag för bolagsskatt, men även det leder till ett mer komplicerat regelverk och ökade administrationskostnader.

För att motivera förändringarna i regelverket och de ökade administrationskostnaderna skulle intäkterna, enligt vår bedömning, behöva uppgå till ett betydligt högre belopp än dagens intäkter på cirka 76 miljoner kronor. I och med att företagen idag bidrar med en så liten del av finansieringen skulle en sådan förändring snarast få karaktären av en företagsbeskattning och inte en direkt finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Av ovanstående skäl anser vi att företag och andra juridiska personer inte bör omfattas av avgiftsskyldigheten.

6.4.2 Ett konto i Riksgäldskontoret

Förslag: Avgifterna redovisas mot inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida och placeras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Kammarkollegiet förvaltar kontot och betalar ut medlen till programföretagen i enlighet med riksdagens beslut.

Vi har ovan diskuterat frågan om den individuella radio- och tv-avgiften i statsrättslig mening är att betrakta som en avgift eller en skatt och gjort bedömningen att pålagan i statsrättslig mening närmast är att betrakta som en skatt.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska skatter budgeteras och redovisas mot inkomsttitel (3 kap. 6 §). I förarbetena (prop. 2010/11:40

s. 37) skriver regeringen att ”budgetering och redovisning av skatteinkomster vid sidan av statens budget ska ... inte komma ifråga även om de är avsedda för ett bestämt ändamål.” På så sätt samlas information om statens skatteinkomster vilket underlättar överblicken över statens inkomster. I och med att dagens avgifts-inkomster inte redovisas mot inkomsttitel skulle detta innebära en förbättring ur transparensynpunkt gentemot riksdag och allmänhet. Det påverkar inte heller medelstildelningen som, enligt vår bedömning, utgör den del av finansierings- och uppbördsmodellen där det kan finnas viss risk för otillbörlig politisk styrning.

I propositionen redogör regeringen vidare för hur statens inkomster ska hanteras. En viktig princip är principen om budgetens enhet och att specialbudgetar inte ska finnas vid sidan av budgeten, den s.k. fullständighetsprincipen. En annan princip är den om budgetens universalitet, den s.k. bruttoprincipen, som innebär att statens samlade inkomster och utgifter bör redovisas i budgeten med sina bruttobelopp. Av förarbetena till regeringsformen (RF) (prop. 1973:90 s. 332) framgår det att dessa principer bör vara vägledande vid utformningen av statens budget men att undantag från principerna behöver göras. Enligt 9 kap. 3 § RF kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Då sker en specialdestination av inkomster till ett visst ändamål. Idag finns det ett fåtal exempel på när skatter specialdestineras antingen över anslag eller genom en hantering utanför statsbudgetens utgiftssida.

År 2007 föreslog regeringen (prop. 2006/07:109) att trängselskatt skulle tas ut i Stockholm. Regeringen föreslog att en fond skulle inrättas i Riksgäldskontoret för överföring av intäkterna från trängselskatten till investeringar i infrastruktur.

Regeringens modell innebar att inkomsterna skulle redovisas mot en inkomsttitel på statsbudgeten. Ett nytt anslag för administrations- och systemkostnader skulle anvisas. De inkomster som återstår efter avdrag för administrations- och systemkostnaderna skulle överföras via ett annat anslag till ett konto i Riksgäldskontoret. Medlen på kontot skulle sedan användas för investeringar i väginfrastruktur i Stockholmsområdet.

Finansutskottet (bet. 2006/07:FiU20) ansåg att det gick att uppnå regeringens syfte – att medlen från trängselskatten skulle användas för väginvesteringar i Stockholmsområdet – på ett budgetmässigt enklare och tydligare sätt än det som regeringen föreslog. Något konto i Riksgäldskontoret öppnades inte. I stället ansåg utskottet att medel

för de aktuella väginvesteringarna skulle anvisas i vanlig ordning på Vägverkets anslag för väghållning i samband med att investeringarna genomförs.

Även denna hantering innebar en form av specialdestinering. Utskottet underströk därför i sitt betänkande att huvudprincipen är att statsbudgetens medel inte ska specialdestineras och att den koppling som görs mellan trängselskattens intäkter och anslagen till väginvesteringar utgör ett undantag från denna princip.

Andra exempel på specialdestinerade skatter är de som genom avräkning förs till olika fonder (inkomsttyp 1640), t.ex. insättningsgarantiavgifter, avgifter till kärnavfallsfonden och kväveoxidavgifter.⁸

Avgifterna för insättningsgarantin betalas av de institut som är anslutna till garantin. Avgifterna placeras i en fond som förvaltas av Kammarkollegiet på uppdrag av Riksgäldskontoret. Placeringarna görs i statsobligationer och på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret.

Avgifter till Kärnavfallsfonden betalas av den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor. Avgifterna ska bl.a. finansiera kostnader för att ta hand om använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall, kostnader för en säker avveckling och rivning av kärnkraftsverken samt kostnader för forskning och utveckling i samband med detta. Avgiften beräknas utifrån förväntade kostnader. En del av medlen används löpande av kärnkraftsföretagen för sådana kostnader som syftar till en säker hantering och slutförvaring av det använda kärnbränslet. Återstående medel fonderas för framtida behov.

Vi anser att det finns starka skäl varför riksdagen bör besluta om en specialdestination även i fallet med den individuella radio- och tv-avgiften samt att avgifterna bör föras till och betalas ut från ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret och inte föras upp på ett anslag på statsbudgetens utgiftssida. Nedan redogör vi för dessa skäl.

- Statsmakterna har gjort stora ansträngningar för att värna programföretagens oberoende gentemot staten, bl.a. genom en särskild ägarform, ramvillkor för hela tillståndsperioden

⁸ Avgifterna betraktas i statsrättslig mening som skatter eftersom de inte leder till någon direkt förmån kopplad till betalningen. Batterifonden har från och med 2009 inte några intäkter utöver ränteintäkterna från Riksgäldskontoret.

och en särskild finansieringsmodell som idag inte redovisas på vare sig statsbudgetens inkomst- eller utgiftssida.

- Tidigare utredningar har pekat på att en hantering av medelstilledningen över statsbudgeten leder till en närmare koppling till statsmakterna. Även om det egentligen, oavsett finansierings- och uppbördsmodell, är riksdagen som beslutar om vem som ska betala, hur stor avgiften/skatten ska vara, hur uppbörden och tilldelningen till programföretagen ska ske, så bör man erkänna den effekt som i praktiken ligger i att inte hantera public service-företagens medelstilledning på statsmakternas främsta finanspolitiska instrument.
- Ett anslag på statsbudgetens utgiftssida leder till ettåriga beslut om medelstilledningen till programföretagen även i det fall riksdagen fattar ett s.k. riktlinjebeslut i början av tillståndsperioden. Vi menar att det är negativt för programföretagens oberoende och förordar därför fleråriga beslut (se kapitel 7), vilket möjliggörs genom en hantering utanför statsbudgetens utgiftssida. Medelstilledningen till programföretagen blir därmed inte en del av den årliga budgetprocessen.
- Om medlen hanteras utanför statsbudgetens utgiftssida blir medelstilledningen till programföretagens mindre känslig för det statsfinansiella läget i och med att medlen inte omfattas av utgiftstaket.

I samband med beslut om medelstilledningen till programföretagen för budgetåret 1994/95 beslutade riksdagen om en besparing på medelstilledningen till programföretagen. Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 att i ”rådande ekonomiska läge, då det ställs krav på omfattande minskningar av den statliga konsumtionen, är det naturligt att motsvarande krav ställs på de radio- och TV-företag som finansieras med offentligt-rättsliga avgifter” (prop. 1994/95:100 bil. 12). Sammanlagt minskades medelstilledningen med cirka 630 miljoner kronor (i 1997 års prisläge) under åren 1995–1998. Samtidigt fördes intäkterna från TV4:s koncessionsavgifter, som dittills gått till rundradiokontot, in i statsbudgeten (SOU 2000:55 s. 47).

Denna typ av åtgärder vid en allvarlig ekonomisk kris går det inte att gardera sig emot. Därvidlag spelar det ingen roll

vilken typ av finansierings- och uppbördsmodell statsmakterna beslutar om. Vi anser dock att medelstilledningen till programföretagen bör tryggas i så stor utsträckning som möjligt.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns starka skäl att även i framtiden specialdestinera radio- och tv-avgiften, oavsett om den i statsrättslig mening betraktas som en skatt eller en avgift, och att intäkterna, liksom idag, bör placeras på och betalas ut från ett särskilt konto i Riksgäldskontoret.

Skatteverket bör löpande redovisa avgiftsinkomsterna mot en inkomstitel under inkomsttypen ”9000 Löpande redovisade skatter m.m.” och månadsvis föra över medel via statens centralkonto till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (rundradio-kontot). En kredit bör, liksom idag, kopplas till kontot. Avgiftsinkomsten kommer att vara preliminär tills slutlig skatt fastställs. Detta innebär att en justering av avgiftinkomsterna behöver göras när slutlig skatt fastställts (på samma sätt som gäller för exempelvis kyrkoavgiften).

I samband med att budgetåret avslutas nollställs inkomsterna i inkomsttyp 9000. För att öka transparensen på statens budget bör regeringen redovisa inkomsterna från radio och tv-avgiften, liksom ovan nämnda fonder, under inkomsttypen ”1000 Statens skatteinkomster” samt som en avräkning under inkomsttypen ”7000 Avräkningar m.m.” i anslutning till skattesystemet. Genom att inkomster och avräkningar på detta sätt redovisas mot olika inkomstitlar kommer en tydlig bruttoredovisning på budgetens inkomstsida att ske (jfr prop. 2010/11:40 s. 37).

Med tanke på den särställning radio och tv i allmänhetens tjänst har bedömer vi att risken för spridningseffekter till andra inkomster är mycket liten.

Kammarkollegiet, som har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration, bör få i uppdrag att sköta förvaltningen av kontot samt utbetalningarna till programföretagen.⁹ Kammarkollegiet bör även få i uppdrag att förvalta och

⁹ Idag sker förvaltningen av rundradiomedlen i två steg. De avgifter som inbetalas dagligen placeras av RIKAB på räntebärande konto i bank. Detta bankkonto töms den 7:e varje månad och saldot överförs till Riksgäldskontoret. RIKAB:s styrelse tog för cirka tio år sedan beslut om att avgiftsmedlen endast får placeras i de alternativ som erbjuds av Riksgäldskontoret.

betala ut medel från det moms kompensationskonto som vi redogör för i kapitel 8. Kammarkollegiet gör den preliminära bedömningen att kostnaden för denna hantering kommer att uppgå till högst 100 000 kronor per år.

6.4.3 För- och nackdelar med en individuell radio- och tv-avgift

Vi anser att den modell vi föreslår framför allt har följande fördelar:

- Avgiften är inte kopplad till en viss teknisk utrustning (jfr avsnitt 6.3).
- I princip alla vuxna bidrar till finansieringen av public service.
- Modellen behåller kopplingen mellan avgiftsbetalarna och programföretagen genom att det blir tydligt att avgiften tas ut för att finansiera programföretagens verksamhet.
- Hanteringen på ett konto i Riksgäldskontoret, som bl.a. gör att medelstildningen till programföretagen kan bli flerårig (se kapitel 7), borgar för ett fortsatt starkt oberoende för radio och tv i allmänhetens tjänst.
- Modellen är mer rättvis än dagens modell i och med att
 - avgiftsskolket, som idag uppgår till drygt 12 procent, försvinner,
 - cirka 2,6 miljoner ensamboende och ensamstående med barn (SCB) får som regel en lägre avgift än hushåll med två eller flera vuxna, och
 - de som inte har någon inkomst och de med mycket låga inkomster betalar ingen eller en lägre avgift. En stor majoritet betalar ändå full avgift.
- Modellen leder till en stabil, trygg och förutsägbar inkomst för public service.
- Modellen är relativt billig att administrera. Enligt Skatteverkets och Kammarkollegiets preliminära beräkningar kommer kostnaden för administrationen att uppgå till cirka 34 miljoner kronor om året.
- Modellen är enkel och transparent.

- Enskilda behöver inte anmäla/avanmäla tv-innehav, betala radio- och tv-avgift i särskild ordning och i vissa fall redogöra för sina levnadsförhållanden.
- Administrationskostnaderna för tv-handlare försvinner i och med att de inte behöver skicka in uppgifter på försålda tv-mottagare till RIKAB.
- Kronofogdemyndigheten och domstolarna kommer inte längre ha några merkostnader för hanteringen av radio- och tv-avgifter (se avsnitt 6.3.1).

Vi anser att vårt förslag kan ha följande nackdelar:

- Programföretagen förlorar den koppling till tv-tittarna och radiolyssnarna som nuvarande modell ger genom ett eget dotterbolag.
- De som inte alls tar del av programföretagens verksamhet tvingas betala för något de inte efterfrågar. (Detta gäller dock i princip även idag i och med att radio- och tv-avgiften är obligatorisk för alla som innehar en tv-mottagare oavsett om man utnyttjar public service-företagens tjänster eller inte.)
- En övervägande andel av cirka 2 miljoner hushåll, som enligt SCB har två eller flera personer över 18 år, kommer sannolikt att få en högre avgift än idag. Storleken på avgiften beror på personernas beskattningsbara inkomst.
- Kiruna kommun förlorar en förhållandevis stor arbetsgivare i och med att RIKAB:s verksamhet avvecklas.

Vid en sammantagen bedömning menar vi att fördelarna med denna modell klart överväger nackdelarna och att modellen i sin helhet är att föredra framför dagens modell. Vi menar att oberoendet och friheten från politisk styrning inte påverkas av de förändringar som tas upp i det här kapitlet. Genom det förslag på modell för medelsttilldelning som vi beskriver i nästa kapitel bör det snarare öka. Modellen ger en trygg, förutsägbar och stabil finansieringskälla och vi tror att den kan få hög legitimitet hos medborgarna, inte minst eftersom den är mer kostnadseffektiv än nuvarande modell samtidigt som den är mer rättvis i och med att avgiftsskolket försvinner, ensamboende och ensamstående med barn som regel betalar en lägre avgift än hushåll med flera vuxna och de som inte har någon

inkomst eller en mycket låg inkomst betalar ingen eller en lägre avgift.

6.5 Övriga alternativ

I det här avsnittet redogör vi för tre andra alternativ som vi har övervägt för- och nackdelarna med: s.k. hushållsavgift, radio- och tv-avgift kopplad till fastighetsinnehav och anslagsfinansiering.

6.5.1 Hushållsavgift

I Tyskland beslutade man under hösten 2011 att 2013 övergå till en radio- och tv-avgift (rundfunkbeitrag) utan koppling till innehav av radio- eller tv-utrustning. Den hittills gällande modellen innebär en radio- och tv-avgift som kopplas till innehav av en viss utrustning, liknande den vi har i Sverige.

Avgiften ska betalas av innehavaren av en bostad. Innehavaren är en vuxen person som bor i bostaden själv. Endast en avgift per bostad ska erläggas. En rad undantag görs bl.a. för personer som lever på olika typer av bidrag och för personer som är döva och blinda. Personer med en viss grad av syn- och hörselnedsättning eller annan typ av funktionsnedsättning betalar en tredjedel av avgiften. Avgiften uppgår till 17,98 euro per månad.

Även företag ska betala avgiften. Hur många bestäms av antalet anställda. Företag med upp till 8 anställda betalar t.ex. en tredjedels avgift medan företag med mer än 20 000 anställda betalar 180 avgifter (www.rundfunkbeitrag.de).

Den tyska modellen är, som antyds ovan, relativt komplicerad och riskerar att leda till gränsdragningsproblem och ett ökat antal ärenden som prövas i domstol. I Sverige skulle man kunna införa en enklare modell.

Enligt uppgifter från RIKAB skulle regelverket för en ny avgift utan koppling till innehav av viss utrustning kunna baseras på nuvarande regler i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Regeln om innehav av tv-mottagare enligt 2 § och 2 a § tas bort. Som en konsekvens av att avgiften inte baseras på ett innehav av en tv-mottagare kan avgiftskontrollen avskaffas.

Avgiftsskyldigheten skulle, liksom idag, kopplas till hushåll. En avgift skulle betalas av varje hushåll. De personer som är folkbok-

förda på samma adress och som har en familjegemenskap anses ingå i ett hushåll i enlighet med dagens 3 §. "Avanmälan" meddelas till RIKAB om den betalande i hushållet flyttar till annan adress (folkbokför sig där) och avgift betalas på adressen eller om personen avlider. Detta skulle innebära en modifiering av dagens 11 §.

Samma undantag som idag skulle kunna fortsätta att gälla:

- anställd vid utländsk beskickning (i enlighet med dagens 6 §),
- personer boende på särskilt boende (i enlighet med dagens 3 §), och
- studenter folkbokförda hos föräldrar (i enlighet med dagens 3 §).

Andra undantag är också möjliga att göra. Exempelvis skulle man kunna undanta samtliga företag eller företag av en viss storlek från att betala avgiften.

I övrigt skulle samma regelverk vad gäller påminnelseavgifter, obetalda avgifter till Kronofogdemyndigheten, möjlighet till eftergift, möjlighet till prövning i förvaltningsdomstol m.m. kunna fortsätta att gälla.

Vår bedömning är att även denna avgift i statsrättslig mening skulle övergå till att betraktas som en skatt (se avsnitt 6.4). Trots det skulle det vara naturligt att det är RIKAB och inte Skatteverket som får ansvaret för att sköta uppbörderna eftersom uppbörderna alltjämt skulle behöva hanteras genom fakturering. Såvitt vi har kunnat bedöma skulle det vara möjligt. För RIKAB skulle en övergång till en sådan här modell inte innebära några större svårigheter, medan det skulle innebära ett helt nytt sätt att arbeta för Skatteverket.

RIKAB gör bedömningen att ovanstående modell skulle innebära betydligt lägre kostnader jämfört med hanteringen av dagens radio- och tv-avgift. Kostnader för avgiftskontroll, kundrekrytering och marknadsföring skulle i stort sett bortfalla helt. Endast en mindre budget skulle krävas för att uppfylla viss informationsverksamhet. Företagets kundtjänst skulle förmodligen kunna minskas avsevärt. Omfattningen av denna minskning är dock beroende av hur regelverket i detalj utformas avseende t.ex. undantag, rabatter etc. Behovet av administrativa stödfunktioner, t.ex. IT och personal, skulle också minska till följd av färre medarbetare, användare och system samt mindre komplexa databearbetningar.

Kostnader för fakturering, hantering av betalningar, påminnelser och indrivning skulle öka initialt genom att det är fler hushåll som kommer att faktureras. Denna merkostnad skulle dock kunna uppvägas av att faktureringen skulle kunna ske två gånger per år jämfört med dagens fyra gånger per år. Ytterligare en möjlighet till att sänka kostnaderna är att sända ut flera inbetalningsaviser endast en gång per år.

Endast en liten del av befolkningen har inte någon folkbokföringsadress och skulle av den anledningen kunna "skolka" från att betala hushållsavgiften. Det finns dock andra hushåll som liksom idag inte skulle betala den fakturerade avgiften. Dessa ärenden skulle, efter ett par påminnelser, lämnas över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. I och med att antalet fakturerade hushåll skulle öka är det troligt att även antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten skulle öka. I början av juni 2012 uppgick antalet gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten med skuld avseende radio- och tv-avgift till cirka 109 000, enligt uppgift från myndigheten. Antalet obetalda radio- och tv-avgifter uppgick till knappt 890 000.

RIKAB uppskattar att ett regelverk utan koppling till innehav av tv-mottagare skulle minska de årliga administrationskostnaderna med 55–60 procent, motsvarande 90–100 miljoner kronor.

Avgiftsinkomsterna skulle i detta alternativ kunna hanteras på samma sätt som med en individuell avgift, dvs. redovisas mot inkomsttitel men placeras på ett konto i Riksgäldskontoret. Eftersom det endast är myndigheter som kan redovisa inkomster mot inkomsttitel skulle Kammarkollegiet kunna få i uppdrag att sköta redovisningen av inkomsterna mot inkomsttitel.

För- och nackdelar med en hushållsavgift

Vi anser att denna modell framför allt har följande fördelar:

- Avgiften är inte kopplad till en viss teknisk utrustning.
- Avgiftsskolket, som idag uppgår till drygt 12 procent, försvinner.
- RIKAB är ett dotterbolag till programföretagen. Det gör att uppbörderna indirekt sköts av programföretagen själva vilket har betydelse för att visa på oberoendet från staten.

- Modellen liknar dagens modell genom att principen ”ett hushåll – en radio- och tv-avgift” behålls vilket kan underlätta övergången.
- Enskilda behöver inte anmäla och avanmäla tv-innehav.
- Administrationskostnaderna för tv-handlare försvinner i och med att de inte behöver skicka in uppgifter på försålda tv-mottagare till RIKAB.
- Kostnaderna för uppbörden blir lägre än för dagens modell. RIKAB uppskattar att de årliga administrationskostnaderna kan sänkas med 55–60 procent.
- Modellen leder till en stabil, trygg och förutsägbar inkomst för public service.
- Modellen är relativt enkel och transparent.
- Antalet ärenden som prövas i domstol skulle, enligt RIKAB, kraftigt minska eftersom frågor kopplat till påförande av avgift för innehav av utrustning och avanmälan vid upphörande av innehav skulle försvinna.

Vi anser att denna modell framför allt har följande nackdelar:

- Det finns ingen anledning till varför just enheten ”hushåll” ska betala en radio- och tv-avgift när kopplingen till innehav av tv-mottagare tas bort.
- Kostnaden för uppbörden är fortfarande relativt hög. RIKAB uppskattar kostnaden till mellan 60 och 70 miljoner kronor om året.
- Hushållsdefinitionen kommer att vara densamma som idag vilket kommer leda till en del gränsdragningsproblem som även i framtiden kommer att behöva avgöras i domstol.
- Enpersonshushåll och ensamstående föräldrar betalar samma avgift som hushåll med flera vuxna, vilket kan upplevas som orättvist.
- Viss administration för hushållen kommer att kvarstå.
- De som inte alls tar del av programföretagens verksamhet tvingas betala för något de inte efterfrågar. (Detta gäller dock i princip även idag i och med att radio- och tv-avgiften är

obligatorisk för alla som innehar en tv-mottagare oavsett om man utnyttjar public service-företagens tjänster eller inte.)

- Antalet ärenden som överförs till Kronofogdemyndigheten kommer sannolikt att öka i och med att antalet hushåll som ska betala ökar.

Vid en sammantagen bedömning anser vi inte att denna modell är att föredra framför den modell som vi föreslår.

6.5.2 Radio- och tv-avgift kopplad till fastighetsinnehav

Skatteverket gjorde hösten 2011 kommittén uppmärksam på att skyldigheten att betala radio- och tv-avgift skulle kunna kopplas till skyldigheten att betala kommunal fastighetsavgift för bostäder (dnr Ku 2011:05/2011/46).

Skatteverket konstaterade i sin skrivelse att det stora flertalet av hushållen idag har tillgång till en tv-mottagare och att de därmed ska betala radio- och tv-avgift. Ett "hushåll" är vanligtvis synonymt med en "bostad" varför avgiftsskyldigheten skulle kunna kopplas till ägaren av en bostad. Kommunal fastighetsavgift ska betalas för varje småhus, ägarlägenhet och bostadslägenhet i ett hyreshus.

Skatteverket beslutar för varje år om debitering av kommunal fastighetsavgift. Det är den som i Skatteverkets register är antecknad som ägare till fastigheten den 1 januari ett visst år som får underlaget förtryckt i sin deklaration. Skatteverket skulle därför kunna hantera en radio- och tv-avgift för samma personkrets och innehav av bostäder som medför skyldighet att betala kommunal fastighetsavgift. Därmed skulle anmälan av innehav av tv-mottagare kunna tas bort. Skatteverket påpekar att förslaget skulle innebära en betydande rationalisering och förbättrad uppbördseffektivitet i och med att Skatteverket skulle kunna hantera debitering och uppbörd av radio- och tv-avgiften.

För 2010 fanns det, enligt Skatteverket, cirka 4,7 miljoner bostäder som låg till grund för att debitera kommunal fastighetsavgift (2,2 miljoner småhus och 2,5 miljoner bostadslägenheter).

För- och nackdelar med en avgift kopplad till fastighetsinnehav

Vi anser att denna modell framför allt har följande fördelar:

- Avgiften är inte kopplad till en viss teknisk utrustning.
- Det finns en redan fungerande uppbördsmodell för de kommunala fastighetsavgifterna som radio- och tv-avgiften skulle kunna kopplas till.
- Modellen är relativt billig att administrera. Skatteverket uppger i sin skrivelse att förslaget innebär en betydande rationalisering och förbättrad uppbördseffektivitet.
- Avgiftsskolket, som idag uppgår till drygt 12 procent, försvinner.
- Enskilda behöver inte anmäla och avanmäla tv-innehav.
- Administrationskostnaderna för tv-handlare försvinner i och med att de inte behöver skicka in uppgifter på försålda tv-mottagare till RIKAB.
- Modellen leder till en stabil, trygg och förutsägbar inkomst för public service.
- Modellen är enkel och transparent.

Vi anser att denna modell framför allt har följande nackdelar:

- Programföretagen förlorar den koppling till tv-tittarna och radiolyssnarna som nuvarande modell ger genom ett eget dotterbolag.
- Som framgår av avsnitt 6.4 anser vi att det är viktigt att behålla en nära koppling mellan de som direkt eller indirekt har nytta av programföretagens verksamhet och betalningen för densamma. Med Skatteverkets förslag skulle ägarna till hyresfastigheter bli avgiftsskyldiga i förhållande till antalet bostadslägenheter. Hyresvärdarna skulle i sin tur troligtvis begära att utgifterna för radio- och tv-avgifterna ska belasta hyresgästerna genom en höjning av hyran. Hyresgästerna skulle då endast indirekt betala radio- och tv-avgiften. Möjligheten att höja hyran och tydliggöra att en del av hyran går till radio- och tv-avgiften skulle bli en fråga som får hanteras av parterna på hyresmarknaden. Förslaget skulle få liknande följder för bostadsrättsföreningar.

- Förslaget tar inte hänsyn till om en person är ägare av flera fastigheter/delar av fastigheter eller hyr flera lägenheter och därmed får betala flera radio- och tv-avgifter. Innehav av flera bostäder skulle innebära en skyldighet att betala flera radio- och tv-avgifter. Enligt uppgift från Skatteverket ägde knappt 384 000 personer minst 2 fastigheter (hela fastigheten eller en del av fastigheten) 2010 medan drygt 5 700 personer ägde minst 4 fastigheter (hela fastigheten eller en del av fastigheten). Som mest ägde en person 30 fastigheter.
- Förslaget tar inte hänsyn till om lägenheter står tomma. En avgift utgår per bostad oavsett om lägenheter står tomma vilket tidvis är fallet i vissa delar av Sverige.
- Förslaget tar inte hänsyn till antalet personer som bor i bostaden. Som framgår av avsnitt 6.4 anser vi att det är rimligt att radio- och tv-avgiften är individuell så att en person betalar lika mycket oavsett med hur många människor han eller hon väljer att dela hushåll med.
- De som inte alls tar del av programföretagens verksamhet tvingas betala för något de inte efterfrågar. (Detta gäller dock i princip även idag i och med att radio- och tv-avgiften är obligatorisk för alla som innehar en tv-mottagare oavsett om man utnyttjar public service-företagens tjänster eller inte.)
- Kiruna kommun förlorar en förhållandevis stor arbetsgivare i och med att RIKAB:s verksamhet avvecklas.

Vid en sammantagen bedömning anser vi inte att denna modell är att föredra framför den modell som vi föreslår.

6.5.3 Anslagsfinansiering

När man i tidigare utredningar diskuterat en finansiering över statsbudgeten är det en form av vanlig skattefinansiering som avsetts. Det betyder att programföretagens verksamhet skulle finansieras på samma sätt som exempelvis statliga myndigheter med en del av statens samlade inkomster över ett anslag på statsbudgetens utgiftssida.

Fördelarna skulle framför allt vara att administrationskostnaderna blir låga, att medelstillelningen till programföretagen lätt

kan jämföras med medelstilledningen till annan verksamhet som finansieras med statliga medel och att statsbudgeten blir mer fullständig. Som vi nämnde ovan är huvudprincipen att statsbudgetens medel inte ska specialdestineras.

Förespråkare för detta alternativ menar att det finns många andra verksamheter som behöver ha och de facto har en hög grad av oberoende, t.ex. Riksrevisionen, Justitieombudsmännen (JO), högskolor och universitet samt vissa kulturinstitutioner som Kungliga Dramatiska Teatern och Kungliga Operan, trots att de finansieras över anslag på statsbudgeten (se t.ex. Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets remissvar på betänkandet Kontinuitet och förändring [SOU 2008:64]). Det finns dock, menar vi, väsentliga skillnader både i organisation och uppdrag mellan programföretagen och dessa myndigheter och bolag.

Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat att granska statliga myndigheter och verksamheter. Riksrevisionen är dock en del av riksdagens kontrollmakt och de tre riksrevisorerna utses av riksdagen.

JO väljs av riksdagen för att kontrollera att myndigheter och deras tjänstemän följer gällande lagar och andra författningar i sin verksamhet. Ombudsmännen kontrollerar detta genom att pröva och utreda klagomål från allmänheten och genom att göra inspektioner hos myndigheter och genomföra andra undersökningar på eget initiativ.

Universitet och högskolor har också, historiskt sett, alltid varit en del av staten. Regeringen utser ordföranden och flera ledamöter i högskolornas styrelser. År 2008 utreddes verksamhetsformerna för statliga universitet och högskolor (SOU 2008:104). Utgångspunkten för förslagen skulle, enligt direktiven, vara att lärosätenas självbestämmande ska öka samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten skulle tillgodoses.

När det gäller de kulturinstitutioner som bedrivs i bolagsform ägs bolagen av staten och styrelseledamöterna utses av regeringen.

För att skapa ett vederbörligt avstånd mellan programföretagen och statsmakterna har statsmakterna, som vi nämnde i avsnitt 6.4.2, vidtagit en rad långtgående åtgärder bl.a. genom skapandet av en särskild ägarform, ramvillkor för hela tillståndsperioden och en särskild finansierings- och uppbördsmodell. Ingen annan verksamhet har denna form av särställning.

Vårt uppdrag har varit att föreslå en finansierings- och uppbördsmodell som med fortsatt hög legitimitet och ”största möjliga oberoende och frihet från politisk styrning för programföretagen” ger en trygg, förutsägbar och stabil finansiering. Av skäl som framgår i avsnitt 6.3.2 anser vi inte att radio och tv i allmänhetens tjänst bör finansieras över ett anslag på statsbudgetens utgiftssida. Därutöver skulle en finansiering av programföretagens verksamhet med en del av statens samlade inkomster inte ge den nära koppling mellan programföretagen och deras uppdragsgivare, allmänheten, som vi anser är viktig för legitimiteten för radio och tv i allmänhetens tjänst.

6.5.4 Slutord

Vi vill avslutningsvis understryka att vårt förslag till ny finansierings- och uppbördsmodell ska ses som en helhet. Det skulle vara olyckligt om statsmakterna exempelvis skulle välja att övergå till en individuell avgift men hantera medelstillelningen över ett anslag på statsbudgetens utgiftssida.

Vi är medvetna om att vårt förslag delvis är ett avsteg från de principer som gäller för hur statens inkomster ska hanteras (se avsnitt 6.4.2). Regeringsformen öppnar dock upp för denna möjlighet. Vi menar att public service är ett område där det är motiverat att göra ett sådant avsteg givet public service särställning. Som vi skrev ovan gör vi bedömningen att risken för spridningseffekter till andra statliga inkomster är mycket liten. Vi vill också betona att förslaget leder till en förbättring i förhållande till principerna för hur statens inkomster ska hanteras i och med att inkomsterna kommer att redovisas på statsbudgetens inkomstsida.

Om statsmakterna i stället väljer att ha kvar nuvarande modell bör man överväga en modernisering av modellen. Följande aspekter bör då ingå.

För att öka programföretagens incitament att minska avgiftsskolket bör man överväga att införa en direktfinansiering. Det skulle innebära att riksdagen fastställer avgiftsnivån och RIKAB tar in avgifterna som tillfaller programföretagen direkt utan att passera rundradiokontot (se SOU 2005:2 och SOU 2008:64).

För det andra bör man överväga att ändra begreppet tv-mottagare i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst så att det får en något vidare innebörd. Som vi redogjorde för ovan

framgår det av förarbetena till lagen att det med tv-program avses ett samlat schemalagt programutbud i form av hela programtjänster, t.ex. hela SVT1:s eller hela Kanal 5:s utbud. Det framgår vidare att utsändning av vissa utdrag, t.ex. enskilda program eller programinslag, inte omfattas.

För det tredje bör man överväga att se över den bötesnivå som gäller om man inte betalar radio- och tv-avgiften. Idag är böterna lägre än själva avgiften.

7 Medelstilledningen till programföretagen

Som vi nämnde i föregående kapitel behandlas den del av finansierings- och uppbördsmodellen som avser medelstilledningen till programföretagen i det här kapitlet. Därutöver tar vi ställning till hur de ekonomiska ramarna för programföretagens verksamhet bör se ut under kommande tillståndsperiod samt utreder om samarbetet mellan SR, SVT och UR bör fördjupas i syfte att uppnå en ökad produktivitet och effektivitet och om det finns skäl att förändra bolagens roll och uppdrag i detta hänseende.

7.1 Beslut om medelstilledning

Inför varje ny tillståndsperiod fattar riksdagen ett riktlinjebeslut om medelstilledningen till programföretagen kommande period. Grundprincipen är att de ekonomiska förutsättningarna för programföretagen ska ligga fast under hela tillståndsperioden. Trots det fattar riksdagen årliga beslut om medelstilledningen för det kommande året till SR, SVT och UR på basis av regeringens förslag i budgetpropositionen för respektive år. Detta sker även om medlen till programföretagen inte ingår i statsbudgeten.

Som grund för regeringens förslag till riksdagen lämnar programföretagen enligt anslagsvillkoren senast den 1 mars varje år ett budgetunderlag till Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Underlaget ska innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av programföretagens planer för verksamheten. Även en redovisning av Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) verksamhet ska bifogas budgetunderlaget. Dessa underlag liknar de budgetunderlag statliga myndigheter lämnar till regeringen vid samma tidpunkt varje år som ett led i den årliga budgetprocessen.

Medelstillsdelningen till programföretagen har sedan 2002 räknats upp med 2 procent om året med undantag för 2010 då uppräkningsengångsvis uppgick till 3 procent. Uppräkningsengångsvis har med viss marginal motsvarat den allmänna pris- och löneutvecklingen i samhället under samma period.

Inför den tillståndsperiod som påbörjades 2002 förstärktes sambandet mellan avgiftsintäkterna och medelstillsdelningen till programföretagen. Riksdagen beslutade då att ett s.k. skolkbeting skulle införas, vilket innebar att avgiftsskolket skulle minska med minst 25 miljoner kronor per år. Om skolket i stället minskade med ett lägre belopp skulle i sin tur medelstillsdelningen till programföretagen minska med motsvarande summa. Inför den tillståndsperiod som påbörjades 2007 bedömde regeringen (prop. 2005/06:112 s. 83) det som

motiverat att knyta medelstillsdelning, nivån på TV-avgiften och antalet TV-avgiftsbetalare närmare till varandra. Genom att rundradiokontot för närvarande är i balans bör höjningen av TV-avgiften under tillståndsperioden motsvara den föreslagna uppräkningsengångsvis av medelstillsdelningen. För att garantera att systemet kan upprätthållas och som en naturlig fortsättning på den nuvarande tillståndsperiodens skolkbeting, bör en eventuell obalans på rundradiokontot i första hand leda till en justering av uppräkningsengångsvis av medelstillsdelningen.

Sedan 2010 har uppräkningsengångsvis gällt ”under förutsättning att antalet avgiftsbetalare inte minskar i någon större omfattning” (prop. 2008/09:195 s. 54). En konsekvens av denna skrivning är att antalet avgiftsbetalare får minska även om antalet hushåll ökar. Vad som avses med ”större omfattning” har regeringen inte heller preciserat.

Före 2002 räknades programföretagens medel upp med hjälp av ett s.k. SR-index som avspeglade utvecklingen av löner och priser i samhället inom områden som motsvarar programföretagens kostnadsbild. Systemet kännetecknades då av att medelstillsdelningen till programföretagen var värdesäkrad. Medelstillsdelningen skedde alltid i ett tidigare års prisläge och den faktiska medelnivån blev därför inte känd förrän i efterhand. Det skäl som regeringen angav när man övergav SR-indexet till förmån för en något lägre uppräkningsengångsvis var att regering och riksdag genom det dåvarande systemet inte hade information om den faktiska medelstillsdelningen vid tiden för förslag respektive beslut och att systemet även innebar en osäkerhet för programföretagen vid budgetering och planering (prop. 2000/01:94 s. 69ff.). I den efterföljande propositionen angav regeringen som skäl för att behålla systemet med en fast uppräkningsengångsvis

ning att det är rimligt att programföretagen kompenserar de rationaliseringskrav som både privat och offentlig verksamhet möter genom att effektivisera verksamheten i motsvarande grad (prop. 2005/06:112 s. 82). I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 55) upprepade regeringen att det är fullt rimligt att även SR, SVT och UR har krav på en kontinuerlig effektivisering av verksamheten. En annan fördel med en jämn uppräknings, som regeringen har lyft fram, är att det har bidragit till en större säkerhet i prognoserna för utvecklingen på rundradiokontot.

År 2010 höjdes medelstillelningen engångsvis till 3 procent, en ökning motsvarade knappt 70 miljoner kronor i jämförelse med vad en höjning med 2 procent skulle gett. Regeringen konstaterade i propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 55) att SR, SVT och UR är självständiga aktiebolag som själva ansvarar för att utveckla sin verksamhet men att det är viktigt att företagen ges bättre möjligheter att utveckla viktiga verksamhetsområden inom ramen för sina uppdrag. Det gällde framför allt SR:s och SVT:s kulturuppdrag där regeringen särskilt framhöll egna dramaproduktioner av hög kvalitet samt samarbeten med kulturinstitutioner, oberoende producenter och det fria kulturlivet. UR skulle också ges bättre möjligheter att bidra till en högre kvalitet i det folkbildande programutbudet i radio- och tv-utsändningarna. Det gällde också ökade krav på textning i SVT och övriga utvecklingsmöjligheter på tillgänglighetsområdet för både SVT och UR.

Någon närmare precisering av behoven hos respektive programföretag gjordes inte i propositionen och fördelningen av den ytterligare tilldelningen av resurser gjordes utifrån den procentuella fördelning som tidigare hade gällt i medelstillelningen, dvs. 57,73 procent till SVT, 37,52 procent till SR och 4,75 procent till UR.¹

År 2010 gjordes också en särskild höjning av SR:s medelstillelning om 5 miljoner kronor per år under tillståndsperioden för att kvaliteten skulle kunna bibehållas i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören utan att det sker på bekostnad av SR:s övriga verksamhet. Beloppet lades dock inte in i den bas som räknas upp med 2 procent om året. Ovan nämnda fördelningsnyckel ändrades därmed inte.

¹ Bolagen kan själva justera fördelningsnyckeln om gemensamma verksamheter ändrar huvudman. RIKAB och SRF finansieras genom s.k. medelsavstående.

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 17 avsnitt 3.2.2 och 14.6) föreslog regeringen att programföretagen skulle få en ytterligare tilldelning på sammanlagt 100 miljoner kronor i syfte att öka tillgänglighöret av arkiven (se tabell 7.1). Av dessa skulle UR få 32 miljoner kronor. Regeringen motiverade förslaget med att utbildningsområdet är väl avgränsat programmässigt, tekniskt och upphovsrättsligt. UR:s program är relevanta inom utbildningen under lång tid varför det är särskilt angeläget att arkiverat material är tillgängligt. Regeringen föreslog vidare att 8 miljoner kronor skulle gå till SR och 60 miljoner kronor skulle tilldelas SVT. Regeringen bedömde att den extra tilldelningen för att göra arkiven tillgängliga också skulle ge SR och SVT förbättrade möjligheter att fullgöra det uppdrag som bolagen har att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud. Skälet till att SVT fick så mycket mer än SR var att det generellt är mer kostsamt att göra tv-sändningar tillgängliga jämfört med radiosändningar.

Tabell 7.1 Medelstilldelning från rundradiokontot (RRK) samt distributionskontot (DK) 2012

mnkr	SR	SVT	UR	Summa
Ordinarie tilldelning från RRK	2 620,5	4 032,0	331,8	6 984,3
Särskild tilldelning från RRK	13,0	60,0	32,0	105,0
Tilldelning från DK		259,5	11,1	270,6
Summa:	2 633,5	4 351,5	374,9	7 359,9

Källa: Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 17 avsnitt 14.6).

Merparten av programföretagens intäkter kommer från rundradiokontot. SVT och UR får även medel för sina distributionskostnader från distributionskontot, som inrättades inför övergången från analoga till digitala tv-sändningar. Distributionskontot ska, enligt plan, vara avvecklat i och med utgången av 2013 (se prop. 2000/01:94 s. 69 ff.). Från och med 2014 kommer SVT:s och UR:s distributionskostnader att återigen finansieras från rundradiokontot.

Grundprincipen har varit och är alltjämt, som vi nämnde ovan, att riksdagens riktlinjebeslut vid början av en tillståndsperiod ska gälla under hela tillståndsperioden. Denna princip frångicks dock i och med budgetpropositionen för 2012 då regeringen föreslog att programföretagen skulle få ytterligare 100 miljoner kronor för arbetet med att tillgängliggöra arkiven.

Det framgår inte om programföretagen ska få motsvarande extra tilldelning 2013. I budgetpropositionen (utg.omr. 17 avsnitt 14.6) skriver regeringen att tilldelningen görs ”i syfte att under 2012 och 2013 öka företagens tillgängliggörande av program ur arkiven”. Budgetpropositionen avser 2012 och medelstilldelningen till programföretagen sker normalt med en tolfedel per månad samma år de ska förbrukas. SVT har i sitt budgetunderlag för 2013 (s. 3) gjort tolkningen att medlen avser både 2012 och 2013: ”SVT kommer att i enlighet med budgetpropositionen 2012 använda de extramedel som tilldelades bolaget 2012 för Öppet arkiv både under 2012 och 2013.” UR, däremot, äskar nya medel för 2013, om än ett lägre belopp än 2012. Hur det blir på lång sikt framgår inte heller av budgetpropositionen.

Tillståndsperioden 1997–2001 präglades av ryckighet med extra tilldelningar i princip varje år bl.a. för digitala sändningar, kvalificerad produktion inom dramatik, dokumentärer och program för barn och unga, ny distributionsteknik och för start av nya programkanaler. Totalt fick programföretagen extra medelstilldelningar på sammanlagt 722,5 miljoner kronor under tillståndsperioden. Den särskilda medelstilldelningen påbörjades redan det första året av tillståndsperioden i samband med vårpropositionen 1997 (SOU 2000:55 s. 327 f.). En förklaring till dessa särskilda tillskott kan vara det stora besparingsbeting som programföretagen fick efter den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet (se avsnitt 6.4.2).

Efter det att riksdagen fattat beslut ställs medlen till programföretagens förfogande genom årliga anslagsvillkor, som beslutas av regeringen samtidigt med myndigheternas regleringsbrev. Av anslagsvillkoren framgår bl.a. vissa ekonomiska och organisatoriska förutsättningar liksom krav på redovisning av programföretagens ekonomi och resultat i de public service-redovisningar som programföretagen ska lämna till Myndigheten för radio och tv samt Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 1 mars varje år. Anslagsvillkoren kan ses som verksamhetsmässiga kompletteringar till villkoren i sändningstillstånden. I likhet med sänd-

ningsvillkoren ska anslagsvillkoren ha stöd i de allmänna riktlinjer för programföretagens programverksamhet som beslutas av riksdagen. RIKAB beslutar därefter om utbetalningen till programföretagen som sker månadsvis.

7.1.1 Problem med dagens modell

Vi anser att dagens modell med årliga riksdagsbeslut minskar programföretagens självständighet och integritet samt ökar risken för otillbörlig politisk styrning. För programföretagens oberoende ställning är detta i längden negativt. Till skillnad från statliga myndigheter, som har till uppgift att genomföra regeringens politik, ska programföretagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till bl.a. staten och olika politiska intressen.

Problemen är, som vi ser det, flera:

- Vetskapen om att man kan få extra medel under tillståndsperioden kan leda till att programföretagen skjuter upp viktiga åtgärder för att själva frigöra resurser till prioriterade områden.
- Extra medel ökar risken för detaljstyrning i och med att regeringen måste motivera varför tillskotten görs.
- Programföretagen blir mer benägna att äska medel för speciella ändamål under tillståndsperioden om de märker att det finns en möjlighet att få önskemålen tillgodosedda. Det leder i sin tur till risk för minskad integritet och större följsamhet gentemot statsmakterna.
- Regeringen kan vinna kortsiktiga politiska poäng på att föreslå en tilldelning av extra resurser, särskilt om det finns ett överskott på rundradiokontot så att man slipper höja radio- och tv-avgiften.
- De årliga besluten kan, i värsta fall, leda till misstankar om att tilldelningen eller bristen på tilldelning av extra medel har att göra med regeringens och riksdagens syn på enskilda delar av programföretagens utbud.
- Extra tilldelningar får en marknadspåverkande effekt och rubbar de olika parternas ställning i förhandlingar om t.ex. rättighetskostnader. UR skriver t.ex. i sitt budgetunderlag för 2013 (s. 4):

”För närvarande pågår slutförhandlingarna med upphovsrättsinnehavarnas organisationer om avtalsmässiga former samt ersättningsnivåer för ett fritt tillgängliggörande på nätet av hela utbudet. De ekonomiska förutsättningarna är givna i budgetpropositionen ...”.

- All verksamhet gagnas av långsiktiga och tydliga spelregler, inklusive stabila finansiella förutsättningar. Ryckighet både när det gäller uppdrag och finansiella förutsättningar skapar oro och minskad effektivitet.

En annan aspekt av dagens modell som kan leda till problem är den fördelningsnyckel som används för fördelningen av medel till programföretagen. Den bidrar t.ex. när det gäller SR:s medelstilldelning till att de 5 miljoner kronor som SR fick i och med riksdagens beslut inför tillståndspanoden 2010–2013 som en ”nivåhöjning” inte räknas in i den ram som räknas upp med 2 procent om året, vilket i sin tur leder till en urholkning av dessa medel. Det bör inte ha varit vare sig regeringens eller riksdagens avsikt eftersom verksamheten är stadigvarande och inte av engångskaraktär.

Det faktum att regeringen varje år i budgetpropositionen återupprepar att just 5 miljoner kronor ska användas för att bibehålla kvaliteten i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören leder vidare till en typ av indirekt detaljreglering gentemot SR. Detta utan att regeringen kräver någon särskild redovisning av hur medlen används.

Det naturliga i detta avseende borde ha varit att höja SR:s ekonomiska ram med 5 miljoner kronor 2010 och sedan räkna upp hela ramen med 2 procent om året. Detta hade förändrat fördelningsnyckeln mellan bolagen något.

7.1.2 En ny modell för medelstillelning

Förslag: Riksdagen beslutar om medelstillelning för hela tillståndsperioden. De årliga besluten i samband med budgetpropositionen tas bort. Programföretagens årliga budgetunderlag tas bort och ersätts med fördjupade underlag inför ny tillståndsperiod. Anslagsvillkoren görs fleråriga.

Som vi nämnt i föregående kapitel anser vi att det framför allt är i samband med medelstillelningen som risken för minskad självständighet och integritet från programföretagens sida och för ökad politisk styrning från statsmakternas sida uppstår. Vi menar därför att det är viktigt att det beslut riksdagen fattar när det gäller de ekonomiska ramarna inför en ny tillståndsperiod ligger fast under hela tillståndsperioden om inget extraordinärt inträffar. Om programföretagen ska tillföras medel utöver den uppräknings som görs för att kompensera för kostnadsutvecklingen (se avsnitt 7.2.1) bör det ske inför en ny tillståndsperiod och tillskotten bör endast i undantagsfall vara av engångskaraktär.

För att säkerställa att denna ordning följs föreslår vi att de årliga riksdagsbesluten i samband med budgetpropositionen tas bort. Riksdagen skulle därmed i fortsättningen bara fatta beslut om medelstillelning inför en ny tillståndsperiod. I och med vårt förslag om placering av radio- och tv-avgifterna på ett konto i Riksgäldskontoret blir en sådan ordning möjlig då det endast är statsbudgeten som är ettårig. Om medlen hade tilldelats programföretagen från ett anslag på statsbudgeten hade besluten per definition blivit ettåriga. Regeringen bör trots denna förändring redovisa programföretagens verksamhet i budgetpropositionen eller i en särskild skrivelse till riksdagen varje år.

Denna beslutsmodell leder i sin tur till att programföretagens årliga budgetunderlag kan avskaffas. I stället föreslår vi att programföretagen inför varje ny tillståndsperiod lämnar in ett mer omfattande underlag innehållande en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning av verksamheten för den period underlaget avser. I resultatanalysen ska verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till det uppdrag programföretagen haft. Underlaget ska även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resurs-

analys.² Tillsammans med underlaget från en framtida kommitté eller särskild utredare kommer regeringen därmed ha ett fullgott underlag för att lämna ett väl underbyggt förslag till riksdagen när det gäller medelstillelningen till programföretagen den kommande tillståndsperioden.

Som en konsekvens av detta tillvägagångssätt kan anslagvillkoren bli fleråriga. Det finns inte längre skäl för regeringen att fatta nya beslut om anslagvillkor varje år, vilket också ökar långsiktigheten i styrningen av programföretagens verksamhet.

Eftersom sex år är en relativt lång period föreslår vi att en genomgång av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar görs efter halva tillståndsperioden i samband med den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4. Vid behov kan regeringen då föreslå en justering av programföretagens ekonomiska ramar.

Fördelarna med denna modell är att den ger en mer trygg, förutsägbar och stabil medelstillelning till bolagen än dagens modell. Den ökar programföretagens självständighet och integritet och minskar riskerna för otillbörlig politisk styrning vilket är positivt för programföretagens oberoende. Förslaget är även positivt för övriga aktörer på marknaden eftersom de med större säkerhet än idag kommer att veta vilka finansiella förutsättningar programföretagen har att rätta sig efter under den kommande tillståndsperioden.

Den enda nackdelen som vi kan se är att det blir svårare att anpassa medelstillelningen till nya förutsättningar eller oförutsedda behov. Om något extraordinärt inträffar, som en allvarlig ekonomisk kris, har riksdagen dock alltid möjlighet att ändra sitt beslut under pågående tillståndsperiod. Programföretagen kan också, om de skulle finna det nödvändigt, inkomma med en särskild skrivelse till regeringen och begära ytterligare resurser. Såväl statsmakterna som programföretagen bör dock vara ytterst restriktiva med denna typ av initiativ.

² Jämför myndigheternas underlag inför fördjupad prövning (förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag).

7.2 Programföretagens ekonomiska ramar

Förslag: Medelstillelningen till programföretagen räknas även fortsatt upp med 2 procent om året som ersättning för kostnadsökningar. Eventuell höjning av ett eller flera programföretags ekonomiska ram beslutas inför en ny tillståndsperiod.

Programföretagen ska i huvudsak finansieras med avgiftsmedel. Medlen ska täcka både drifts- och investeringsutgifter. Vid sidan av avgiftsintäkterna har programföretagen andra intäkter i olika omfattning. SVT:s övriga rörelseintäkter uppgick 2011 till 254 miljoner kronor, motsvarande 6 procent av rörelsens totala intäkter. För SR uppgick motsvarande intäkter till 52 miljoner kronor (2 procent) och för UR 4 miljoner kronor (1 procent). I tabellerna nedan framgår programföretagens intäkter och kostnader 2010–2011.

Tabell 7.2 SVT:s intäkter och kostnader 2010–2011

tkr	2010	2011
Avgiftsmedel	3 871 861	3 914 365
Övriga rörelseintäkter	283 941	254 169
<i>Varav</i>		
<i>Sponsring</i>	37 940	24 919
<i>Sidoverksamhet</i>	84 176	77 042
Summa rörelsens intäkter	4 155 802	4 168 534
Övriga externa kostnader	-2 294 646	-2 281 421
Personalkostnader	-1 398 629	-1 441 872
Sändningskostnader	-329 247	-319 381
Avskrivningar av materiella och immateriella anläggningstillgångar	-92 725	-103 641
Summa rörelsens kostnader	-4 115 247	-4 146 315

Källa: SVT:s årsredovisning 2011, s. 10, 16 f.

Tabell 7.3 SR:s intäkter och kostnader 2010–2011

tkr	2010	2011
Avgiftsmedel	2 352 734	2 461 011
Övriga rörelseintäkter	60 437	52 317
<i>Varav</i>		
<i>Konsertverksamhet</i>	19 068	19 744
Summa rörelsens intäkter	2 413 171	2 513 328
Övriga externa kostnader	-904 308	-968 265
Personalkostnader	-1 142 111	-1 197 932
Sändningskostnader	-280 371	-278 226
Avskrivningar av materiella anläggningstillgångar	-67 429	-72 558
Summa rörelsens kostnader	-2 394 219	-2 516 981

Källa: SR:s årsredovisning 2011, s. 27, 43.

Tabell 7.4 UR:s intäkter och kostnader 2010–2011

tkr	2010	2011
Avgiftsmedel	339 057	289 607
Övriga rörelseintäkter	18 173	4 110
Summa rörelsens intäkter	357 230	293 717
Övriga externa kostnader	-159 117	-120 195
Personalkostnader	145 518	-153 946
Sändningskostnader	-13 793	-11 595
Avskrivningar av materiella anläggningstillgångar	-12 873	-13 538
Summa rörelsens kostnader	-331 301	-299 274

Källa: UR:s årsredovisning 2011, s. 14.

7.2.1 Två procents uppräknings som kompensation för kostnadsökningar

När det gäller storleken på programföretagens ekonomiska ramar anför programföretagen att de inte blir kompenserade för sina kostnadsökningar.

I ett underlag till kommittén påtalar SR att de räknar med att "förlusten" för hela nästa tillståndperiod kommer att uppgå till 300 miljoner kronor om nuvarande uppräknings om 2 procent kvarstår. I sitt budgetunderlag för 2013 begär SR en uppräknings av medelstillelningen med 3,5 procent vilket motsvarar företagets

beräkningar av ökningen av lönekostnaderna. Som skäl anger SR att programföretagen, till skillnad från statliga myndigheter, har ”det fulla utvecklingsansvaret för sin verksamhet inom tilldelade medel” (dnr Ku 2011:05/2011/31). SR menar också att bolaget, på grund en stor andel lönekostnader, har relativt svårt att genomföra rationaliseringar av verksamheten. Enligt SR uppgår de lönerelaterade kostnaderna i realiteten till knappt 70 procent av den totala kostnadsmassan eftersom även programavtal, upphovsrättsersättningar och utomståendes medverkan helt eller delvis är lönenivårelaterade.

SVT tar i en redovisning av vilka kostnadsökningar bolaget har haft under perioden 2002–2010 upp att det skett betydande kostnadsökningar inom flera rättighetsområden. Priserna på i synnerhet kvalitetsproduktioner har stigit kraftigt. På sportmarknaden har prisökningarna för enskilda arrangemang mer än fördubblats. Rättighetskostnaderna står för cirka 25 procent av SVT:s kostnadsbas.

En tanke med nuvarande modell har just varit att inte kompensera för kostnadsökningarna fullt ut utan i stället bygga in ett effektivitetskrav (se ovan). Som jämförelse kan nämnas att mellan 2002 och 2011 uppgick den genomsnittliga indexomräkningen som används för pris- och löneomräkningen för statliga myndigheter till i genomsnitt 1,84 procent. Detta genomsnitt har varierat mellan 0,45 procent och 3,6 procent per år.³

För att möjliggöra en långtgående delegering till myndigheterna, och för att undvika intrång eller inblandning i lönerörelsen, har regeringen skapat ett system för pris- och löneomräkning där myndigheterna genom sitt handlande inte kan påverka kompensationen. Statliga myndigheters förvaltningsanslag räknas därför årligen upp med ett särskilt index.

Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Av denna anledning reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn. Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgifts utvecklingen under det enskilda anslaget.

³ Beräkningen bygger på ett antagande om 65 procent lönekostnader, 15 procent lokal-kostnader och 20 procent övriga förvaltningskostnader.

I jämförelse med statliga myndigheter har programföretagen således haft en fördel både när det gäller kompensationsnivå och stabilitet.

Programföretagen har också haft goda möjligheter att under det senaste årtiondet utnyttja den tekniska utvecklingen som har lett till att arbetet kan bedrivas mer rationellt med färre anställda. SVT skriver t.ex. i ett underlag till kommittén att företaget

har infört en digital och filbaserad produktions-, leverans- och utsändningsprocess. --- Framför allt har tekniken gjort det möjligt att arbeta mer rationellt med färre anställda. Vid inspelning används exempelvis lättare, billigare kameror, vilket inneburit att teamen kunnat minskas. Ofta räcker det idag med en person. Enklare redigering kan idag ske på vanlig laptop. Det har minskat behovet av investeringar i redigerings-teknik.

Digitaliseringen av publiceringsverksamheten, det vill säga utsändningen av programmen, har möjliggjort personalminskningar från ca 110 till ca 65 tjänster. Standardiseringen av tekniken i regionala nyheters kontrollrum har lett till att bemanningen som krävs har minskat från 7 till 2 funktioner. Den lättare tekniken har möjliggjort en koncentration till mindre ytor och därmed flytt till mindre lokaler med mer centrala lägen ... (dnr Ku 2011:05/2011/5).

Från 2002 till oktober 2011 minskade SVT:s antal anställda med 644 heltidstjänster. Mellan 2008 och 2009 organiserades företaget om från åtta självständiga enheter till tre samarbetande divisioner och HR, ekonomi och teknisk support centraliserades. Detta rationaliseringsarbete inom i första hand administration och produktion ledde, enligt SVT, till att andelen programmedel ökade från 69,1 procent 2002 till 75,1 procent 2010.

Bland annat tack vare dessa interna rationaliseringar har SVT det senaste decenniet kunnat starta Barnkanalen, Kunskapskanalen och SVT24 samt satsat på ökad kvalitet i enskilda program och beställtjänsterna. Verksamheterna inom ramen för svt.se och SVT Play har sedan 2002 ökat från 15 miljoner kronor till 239 miljoner kronor 2010.

Även inom SR har antalet anställda minskat. Sedan 2002 har antalet anställda minskat med fler än 200 helårstjänster och omfattande rationaliseringar inom redaktioner samt tekniska och administrativa avdelningar har genomförts. Nya arbetsmetoder, minskning och samordning av lokalytor, samordning av inköp och neddragning av distributionskostnader har också sänkt SR:s kostnader (SR:s budgetunderlag 2013, s. 8).

SR har bl.a genom dessa interna rationaliseringar kunnat initiera ett ambitiöst arbete med att digitalisera hela sitt arkiv till en sammanlagd kostnad av 100 miljoner kronor (se avsnitt 4.5.5), startat flera nya webbkanaler (däribland "Alltid nyheter" som producerades under en försöksperiod på 8 månader av en ny redaktion med drygt 20 medarbetare), sverigesradio.se och Sveriges Radio Play.

UR, å sin sida, har inom ramen för sin medelstillsdelning ökat sändningstiden i tv från 808 timmar 2003 till 3 400 timmar 2010, driftsatt ett mediebibliotek, utvecklat en webbverksamhet som bl.a. stöder programproduktionen med olika sökfunktioner, kompletterande material m.m., utvecklat UR Play och byggt upp den reserv som finansierade flytten av verksamheten till mer ändamålsenliga lokaler nära SVT och UR där omfattande investeringar också skett i ny och rationell produktionsteknik.

Få andra offentligt finansierade verksamheter har eller har haft samma möjlighet att tillvarata den tekniska utvecklingens potential att rationalisera och effektivisera verksamheten.

Även om kostnadsminskningarna möts av ökade krav från publiken på ljud- och bildkvaliteten och möjligheterna att utnyttja den tekniska utvecklingen för att rationalisera och effektivisera verksamheten minskar den kommande tillståndsperioden anser vi inte att det finns skäl att frångå dagens modell med en årlig 2-procentig kompensation för kostnadsökningarna. Uppräkningen ger företagen stabila ekonomiska förutsättningar och den möjliggör en utveckling av verksamheten samtidigt som den skapar ett tryck på programföretagen att effektivisera sin verksamhet både genom företagsspecifika åtgärder och genom samarbete programföretagen emellan (se avsnitt 7.3).⁴ Vi menar att det skulle vara principiellt fel att kompensera programföretagen fullt ut för deras kostnadsökningar eftersom det skulle riskera att driva upp löner och andra kostnader vilket i sin tur skulle vara negativt både för allmänheten, som bekostar verksamheten, och för andra aktörer på marknaden. I den utsträckning det finns skäl att öka medelstillsdelningen till programföretagen utöver den årliga uppräknningen bör det göras inför en ny tillståndsperiod.

⁴ Det är inte bara programföretagen som har krav på sig att utveckla sin verksamhet. Även myndigheterna har detta krav. Se 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

7.2.2 Bedömning av programföretagens ekonomiska ramar

Inför varje ny tillståndsperiod bör Regeringskansliet göra en bedömning av hur stor respektive bolags ekonomiska ram bör vara den kommande tillståndsperioden. Om statsmakterna vill utöka någon eller några delar av programföretagens verksamhet genom t.ex. fler kanaler, krav på högre kvalitet eller ökad tillgänglighet på ett sätt som inte kan göras genom ytterligare omprioriteringar eller rationaliseringar bör ett eller flera programföretag kompenseras för detta genom en höjning av den ekonomiska ramen.

Det kan också finnas skäl att göra särskilda överväganden med anledning av utvecklingen av olika kostnadsslag och med hänsyn till karaktären på vissa delar av verksamheten. Det torde t.ex. inte finnas samma möjligheter att rationalisera den del av SR:s verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören som SR:s övriga verksamhet. Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är det eventuella behovet av framtida större investeringar. Hela den ekonomiska ramen för respektive bolag bör sedan ingå i den årliga uppräkningsprocenten om 2 procent.

Som underlag för en sådan bedömning bör programföretagen, som vi nämnde ovan, lämna in ett mer omfattande underlag innehållande en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning av verksamheten för den period underlaget avser. I resultatanalysen ska verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till det uppdrag programföretagen haft. Underlaget ska även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resursanalys. På basis av detta underlag och det underlag som regeringen i övrigt kommer att få i arbetet inför en ny tillståndsperiod kommer regeringen kunna lämna ett väl underbyggt förslag till riksdagen när det gäller programföretagens ekonomiska ramar den kommande tillståndsperioden.

För den tillståndsperiod som påbörjas den 1 januari 2014 kommer riksdagen – av förklarliga skäl – inte hinna besluta om modellen innan förslagen till medelstillelning behöver beredas inom Regeringskansliet. Programföretagen kan dock på eget initiativ lämna ett mer fördjupat underlag till Regeringskansliet för hela den kommande tillståndsperioden, t.ex. i samband med inlämnandet av sina remissvar på detta betänkande.

Vårt förslag till hur de ekonomiska ramarna för programföretagens verksamhet ska se ut under kommande tillståndsperiod är av principiell karaktär. Vi anser inte att det har legat i vårt upp-

drag att i detalj föreslå hur stora programföretagens ekonomiska ramar ska vara den kommande tillståndsperioden.

Vi kan dock konstatera att enligt RIKAB:s beräkningar kommer medelstillsdelningen till programföretagen uppgå till 7 543 miljoner kronor 2014 under förutsättning att medelstillsdelningen ökar med 2 procent 2013 och 2014 samt att programföretagen inte får någon särskild medelstillsdelning 2014. Som framgår av kapitel 11 anser vi att det är rimligt att medelstillsdelningen till SR och UR höjs som kompensation för de kostnader som en satsning på digitalradio innebär i form av utbyggnad av digitalradionät och ökad programproduktion. Med anledning av avvecklingen av verksamheten i RIKAB, slutligen, kan medelstillsdelningen till programföretagen minska med cirka 160 miljoner kronor per år.

7.3 Samarbetet mellan programföretagen

Bedömning: Under den förutsättning som vi tolkar in i direktiven, nämligen att utgångspunkten även under kommande tillståndsperiod är att public service utövas av tre separata programföretag, menar vi att det inte framstår som lämpligt att staten förändrar företagens roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan företagen.

Enligt utredningsdirektiven ska vi utreda om samarbetet mellan SR, SVT och UR bör fördjupas i syfte att uppnå en ökad produktivitet och effektivitet och om det finns skäl att förändra bolagens roll och uppdrag i detta hänseende.

Enligt programföretagens anslagsvillkor har företagen krav på sig att verksamheten ska bedrivas rationellt och att företagen kontinuerligt ska vidta åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet.

Vi har skriftligen ställt frågor till programföretagen om vad det ökade samarbetet, som nämndes i ett underlag till den förra utredningen, har lett till och vilken potential SR, SVT och UR ser när det gäller framtida samarbete. Bolagen har svarat att de ser samarbetet som betydelsefullt och att det sammantaget finns ett mer gynnsamt samarbetsklimat bolagen emellan än vad som gällde vid den förra utredningen. Detta har tagit sig uttryck i samarbeten inom en lång rad områden. Man har utvecklat samarbetet inom

inköpsverksamhet med bl.a. gemensamma upphandlingar, ekonomisk administration och fastigheter. Samarbetet på fastighetsområdet har bl.a. inneburit att SR och SVT har samlokaliserat sig på en rad orter, liksom att UR har flyttat in i samma byggnad som SVT i Stockholm. Samarbetet gäller även kunskaps- och erfarenhetsutbyte av olika slag och på olika nivåer.

Inom ramen för delägandet av Sveriges Radios Förvaltning AB (SRF) samarbetar bolagen också indirekt genom att bolagen har överfört vissa funktioner till SRF.⁵ SRF ansvarar för gemensamma service- och stödfunktioner för de tre programföretagen, och tillhandahåller ekonomi- och personaladministration, tjänster inom områdena telefoni, postdistribution, varumottagning och fastighetsförvaltning, arkiv- och researchtjänster samt digital medietjänst, företagshälsovård och friskvård. SRF:s egen vision är att anvara för så mycket av programföretagens administration som möjligt medan programföretagen behåller en beställarfunktion. År 2011 erhöll SRF knappt 259 miljoner kronor i medelsavstående från programföretagen för sin verksamhet.

SR, SVT och UR menar att de flesta effektiviseringar, som innebär större ekonomisk effektivitet nu har tagits tillvara.

Vi konstaterar att samtliga programföretag enligt anslagsvillkoren har i uppgift att bedriva verksamheten rationellt och kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till att öka effektiviteten och produktiviteten. Ambitionen bör vara att överföra mer resurser till programproduktionen.

Efter diskussioner med representanter för SRF och de tre programföretagen drar vi slutsatsen att det sannolikt finns områden där ett ökat samarbete skulle kunna leda till ytterligare besparingar, bl.a. inom IT och teknik, antingen genom SRF eller genom att samarbetet utvecklas på annat sätt. Under den förutsättning som vi tolkar in i direktiven, nämligen att utgångspunkten även under kommande tillståndsperiod är att public service utövas av tre separata programföretag, menar vi dock att det inte framstår som lämpligt att staten förändrar företagens roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan företagen. Om de ekonomiska incitamenten är tillräckligt starka, ligger det i respektive programföretags intresse att tillvarata alla möjligheter till rationaliseringar och effektiviseringar som finns, både företagsspecifika och gemensamma.

⁵ SRF ägs till 61,0 procent av SVT, till 34,4 procent av SR och till 4,6 procent av UR.