

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	Uppdragens utformning	88
4.1.1	Uppdragens 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	Tillståndens periodens 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 uppräkningskostnader 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*

3. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den

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

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 medelstillelningen 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.

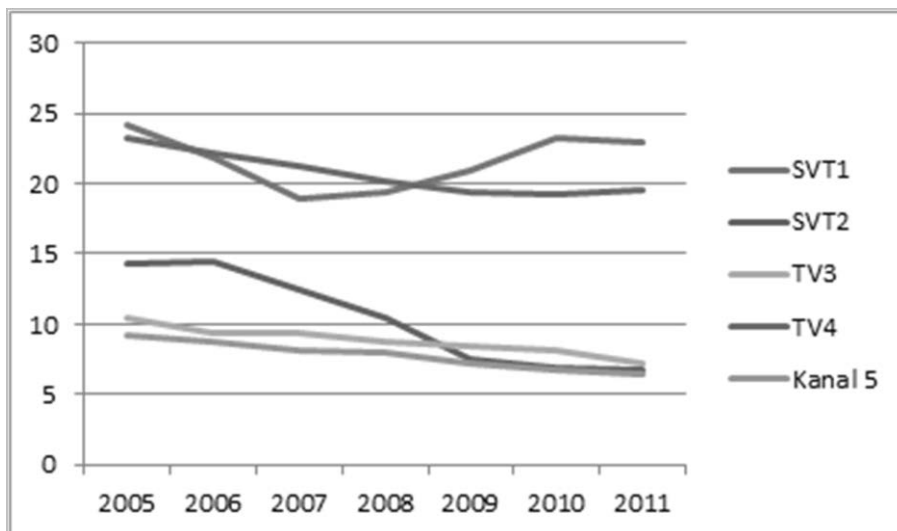
Källa: Sundin 2011, s. 44 och Medieutveckling 2012, s. 28. Kommitténs bearbetning av siffror avseende utveckling över tid.

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 Filmares 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 Teliasonerans 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.

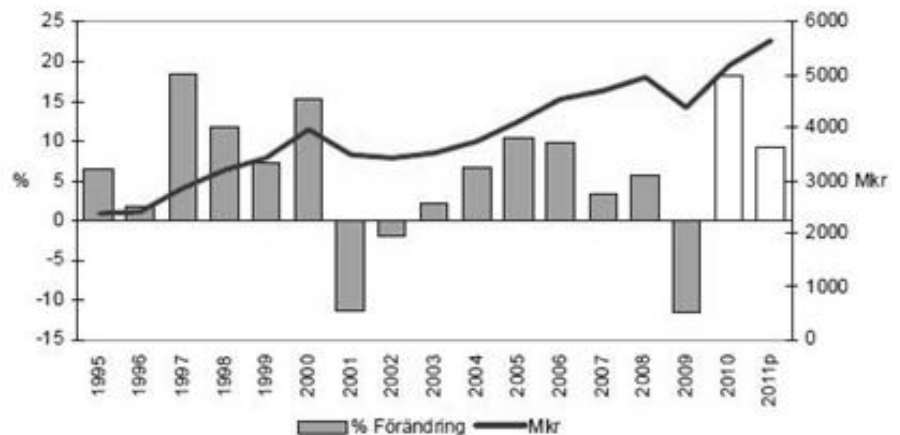
Tabell 3.3 Reklaminvesteringar i Sverige 2011, netto inklusive reklamskatt

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.

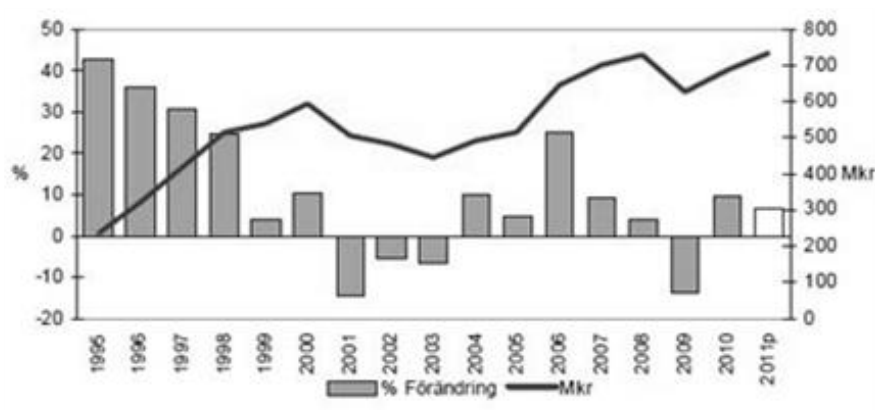
Källa: Institutet för reklam- och mediestatistik 2011, s. 17.

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.

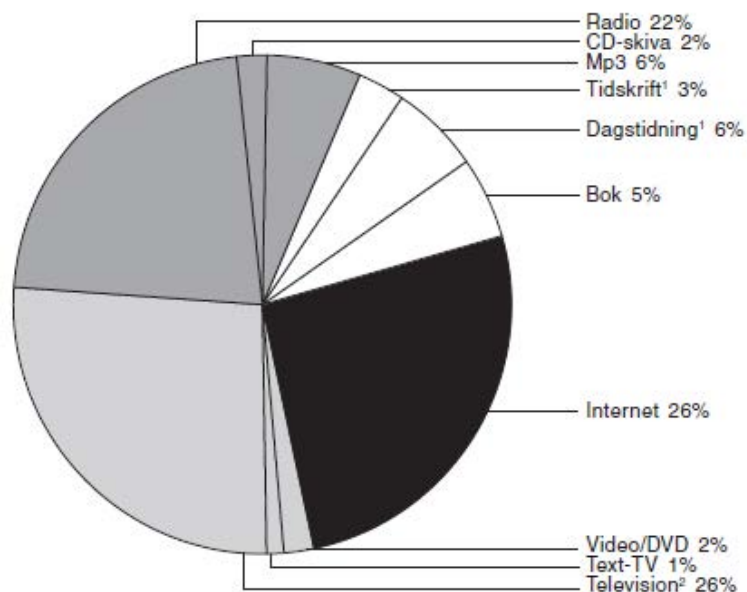
3.5 Mediekonsumtion

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 tv-kanal 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 programtabläer (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 internetanvändarna 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.).

Datatrafik i bredbandsnäten ökar kraftigt, till följd av ett ökat användande av tjänster via internet. Enligt vissa prognoser kommer datatrafik 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 intäktsmodeller med reklam och abonnemangintäkter, 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 iakttagas 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 uppdragens 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 företagens 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 företagens 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 företagens 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 tillståndperiod har vidare inneburit svårigheter att få fram längre tidsserier i statistiken och att jämförelser mellan olika programkategorier och olika tillståndspå perioder 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 medelstillsdelningen 2010.

SVT har gjort satsningar på kulturområdet som är större än den extra medelstillsdelning 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 företagens 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 dubbning 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 företagets 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 idémässig 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 tillståndperioden 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 rönar 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 samrådiskontakter 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. Risken 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 iakttä 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-anlutna 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 medelstillsättning 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 iakttä 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 företagens uppdrag som gäller. Regeringen ansåg dock att det skulle framstå som egendomligt om programföretagen skulle undantas från lagregleringen och företagens 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 teckentolkade 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 tillståndperiod 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 tillståndperiod. 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 sändningstillståndperiod 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 vidareutskickning 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 fakturahantering 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 medelstildelningen 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 medelstildelning på statsmakternas främsta finanspolitiska instrument.
- Ett anslag på statsbudgetens utgiftssida leder till ettåriga beslut om medelstildelningen 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. Medelstildelningen till programföretagen blir därmed inte en del av den årliga budgetprocessen.
- Om medlen hanteras utanför statsbudgetens utgiftssida blir medelstildelningen till programföretagens mindre känslig för det statsfinansiella läget i och med att medlen inte omfattas av utgiftstaket.

I samband med beslut om medelstildelningen till programföretagen för budgetåret 1994/95 beslutade riksdagen om en besparing på medelstildelningen 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 medelstildelningen 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 medelstöldningen 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 medelsttildelning 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 uppbörden eftersom uppbörden 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.

Medelstilldelningen 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 medelstilldelningen 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 medelstilldelningen 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 medelstilldelning, 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 medelstilldelningen. 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 medelstilldelningen.

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 medelstilldelningen till programföretagen var värdesäkrad. Medelstilldelningen 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 medelstilldelningen 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 medelstillsdelningen 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 medelstillsdelningar på sammanlagt 722,5 miljoner kronor under tillståndsperioden. Den särskilda medelstillsdelningen 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 utomstående 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 företagets 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.

8 Mångfald i programproduktionen

I det här kapitlet kartlägger vi programföretagens användande av olika produktionsformer som ett led i deras arbete att uppnå mångfald i programverksamheten. Vi gör bedömningar av programföretagens beställarroll gentemot externa producenter, omfattningen av den externa produktionen och om det är lämpligt att utläggningarna på externa producenter regleras ytterligare.

I avsnitt 8.7 lämnar vi förslag på hur konkurrensneutraliteten kan öka mellan intern och extern produktion. Förslaget tar sin utgångspunkt i Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport från 2009 om modeller för momskompensation.

8.1 Bakgrund

Programföretagen ska enligt sändningstillstånden verka för en mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egen programproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen.

För SR, SVT och UR anges i anslagsvillkoren att de ska säkerställa att företagets organisation av inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. För SR och UR anges dessutom att de i samband med budgetunderlaget ska ange i vilken utsträckning de avser att satsa på extern radioproduktion.

Programföretagens uppdrag att erbjuda en mångfald i programutbudet har sedan lång tid tillbaka kopplats samman med en strävan efter många produktionskällor och medverkan i programproduktionen även från andra än bolagens egna anställda. Programföretagen har traditionellt också ansetts ha ett kulturpolitiskt

ansvar som uppdragsgivare till bl.a. kulturarbetare och frilansmedverkande (SOU 2008:64 s. 178).

I 5 kap. 7 § radio och tv-lagen (2010:696) anges ett minimikrav på anlåtande av självständiga producenter.

Den som sänder tv på annat sätt än genom tråd ska se till att följande krav uppfylls, om det inte finns särskilda skäl mot det:

1. Mer än hälften av den årliga sändningstiden ska upptas av program av europeiskt ursprung.
2. Minst tio procent av den årliga sändningstiden eller minst tio procent av programbudgeten ska avse program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter. En så stor andel som möjligt bör utgöras av program som har färdigställts under de närmast föregående fem åren.

Som sändningstid anges i denna paragraf den tid då det sänds program med annat innehåll än nyheter, sport, tävlingar, annonser och försäljningsprogram. I sändningstiden ska inte heller sändningar av endast text räknas in.

Tv-sändningar enligt första stycket ska, om det inte finns särskilda skäl mot det, i betydande omfattning innehålla program med artister verksamma i Sverige och verk av upphovsmän verksamma i Sverige.

Det finns särskilda redovisningskrav beträffande europeiska produktioner i 16 kap. radio- och tv-lagen för den som sänder tv på annat sätt än genom tråd eller beställ-tv. Redovisningar för europeiska produktioner ska ges in till Myndigheten för radio och tv.

I början av 1990-talet fick programföretagen i uppdrag att öka de utomståendes medverkan och frilansmedverkan av olika slag samt öka utläggning och samarbeten med produktionsbolag. I propositionen Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005 (prop. 2000/01:94 s. 49 ff.) angav regeringen att ytterligare utläggningar av produktioner inte skulle prioriteras av SVT. En fortsatt ökad andel utläggningar innebar en risk för att SVT skulle göra sig alltför beroende av utomstående produktionsbolag och få svårare att hävda sin särart som public service-företag. Omfattningen av utläggningarna skulle inte längre öka, utan ungefär hållas på dåvarande nivå. SR skulle däremot sträva efter en högre grad av utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program.

Vidare angavs att programföretagens redovisning av dessa frågor skulle förtydligas, bl.a. mot bakgrund av att det ansågs viktigt att programföretagen vid exempelvis produktionsutläggningar agerar

som tydlig beställare så att den produktion som läggs ut följer public service-uppdraget.

I propositionen Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012 (prop. 2005/06:112 s. 52 ff.) föreslog regeringen en ökad tydlighet vad avser redovisning av utomstående medverkan, produktionsutläggningar, samverkan och inköp av program. Regeringen angav också vid detta tillfälle att det inte borde anges krav på hur produktionsvolymerna ska utvecklas.

I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 46 f.) föreslog regeringen att SR och UR på radioområdet årligen, i samband med att budgetunderlagen ges in till Regeringskansliet, ska ange i vilken utsträckning de avser att satsa på extern produktion. Syftet var att uppnå en ökad tydlighet gentemot externa (självständiga) producenter. Regeringen gjorde även bedömningen att det var önskvärt att utläggningar, extern produktion och utomståendes medverkan i företagens programverksamhet stimulerades.

8.2 SVT

SVT:s programutbud, mätt i sändningstimmar för första sändningar, består till ungefär 62 procent av egenproducerade program. Av det totala antalet sändningstimmar (första sändningar och repris) består 46 procent av egenproducerade program (SVT:s public service-redovisning 2011, s. 74). Det är främst inom s.k. allmänproduktion som alternativ till egenproduktion förekommer i form av produktionsutläggningar, samproduktioner och svenska förvärv. Till allmänproduktion räknas programkategorierna fiktion, underhållning, musik, fakta, nyhetsmagasin riktade till barn och ungdom, sportdokumentärer och sportreportage samt korta pausprogram. Alla nyhetsprogram, SVT Forum och sportevenemang exkluderas från definitionen allmänproduktion, liksom de samhällskodade inslag som ingår i nyhetsblocket Gomorron Sverige (a.a, s. 56).

Hur stor andel av allmänproduktionen som läggs ut på externa producenter kan mätas antingen som en andel av den årliga sändningstiden eller som en procentandel av programbudgeten.

SVT och branschorganisationen Film- och TV-producenterna tecknade i november 2010 en gemensam avsiktsförklaring av vilken framgår att SVT bedömt att den externa andelen produktions-

medel, räknat på allmän-tv-budgeten, inte kommer att understiga 40 procent årligen inom överskådlig tid.

År 2011 fördelade sig den totala sändningstiden för allmänproduktionen på följande sätt: 70 procent egenproduktion, 12 procent svenska produktionsutläggningar, 14 procent svenska samproduktioner och 4 procent svenska inköp (a.a, s. 74).

I tabell 8.1 nedan redovisas SVT:s kostnader för utomståendes medverkan och andra samarbeten 2007–2011. Sedan 2007 har SVT:s kostnader nästan fördubblats för produktionsutläggningar, samproduktioner och förvärv när det gäller svenska producenter, från knappt 300 miljoner kronor 2007 till närmare 600 miljoner kronor 2011.

Andelen av den totala sändningstiden är dock relativt blygsam: 4 procent för svenska produktionsutläggningar, 3 procent för svenska samproduktioner och 4 procent för svenska inköp. Andelen ska dock ses mot bakgrund av att nyheter, SVT Forum och sport, som inte ingår i allmänproduktionen, upptar en mycket stor andel av sändningstiden. Under 2011 utgjorde sändningstiden för program inom allmänproduktion 20 procent (1 627 timmar förstasändningar) i förhållande till den totala sändningstiden (8 125 timmar förstasändningar) (a.a).

I tabell 8.1 redovisas också utländska förvärv och samproduktioner eftersom det betraktas som en del av uppdraget om mångfald i programverksamheten. Kostnaderna för utländska förvärv uppgick till 177 miljoner kronor 2011, men utgör sett i relation till den totala sändningstiden en relativt stor andel av utbudet, 42 procent. Detta beror delvis på att det nordiska samarbetet inom Nordvision ryms inom utländska förvärv och utgör närmare hälften av de totalt 2 300 timmarna förstasändningar (se avsnitt 4.3).

Granskningsnämnden för radio och tv bedömde 2012 att SVT och UR får anses ha uppfyllt radio- och tv-lagens krav på anlitan­de av självständiga producenter (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578).

Tabell 8.1 SVT, utomståendes medverkan och andra samarbeten 2007–2011

mnkr	2007	2008	2009	2010	2011
Utomståendes medverkan					
Arvoden utomstående	187,7	196,8	188,8	174,0	202,2
Programanställda utomstående	53,8	53,9	62,0	54,2	42,9
Summa	241,5	250,7	250,8	228,2	245,1
Svenska producenter					
Sv produktionsutläggningar	103,9	118,5	110,3	167,5	277,4
Sv samproduktioner	137,9	122,4	114,7	257,9	216,2
Sv förvärv	57,1	67,1	82,9	81,1	90,4
Summa	298,9	308,0	307,9	506,5	584,0
Utländska producenter					
Utl produktionsutläggningar	0,6	0,4	0,9	0,4	0,0
Utl samproduktioner	12,1	4,9	11,1	13,5	11,3
Utl förvärv	162,5	148,1	170,9	164,6	177,4
Summa	175,2	153,4	182,9	178,5	188,7
Totalt utomståendes medverkan och producenter					
	715,6	712,1	741,6	913,2	1 017,8

Anm.: Programanställd: en anställningsform, ej tillsvidareanställd.

Medverkande: avtalsbunden medverkan (skådespelare osv.).

Produktionsutläggning: en produktion som genomförs av fristående/oberoende producent eller produktionsbolag för och på uppdrag av SVT. SVT behåller i regel också rättigheter till produktionen, dvs. rätten att sända programmet och att exploatera programmet på annat sätt.

Förvärv/inköp av visningsrätt: ett färdigt program som producerats av utomstående.

Exploateringsrätten ägs av denne. SVT förvärvar visningsrätt för ett visst antal sändningar under en begränsad period.

Samproduktion: delade rättigheter, delade kostnader.

Källa: SVT.

8.3 SR

Enligt SR:s public service-redovisning för 2011 (s. 64) medverkar varje år en stor mängd externa medarbetare i programproduktionen. Det är kulturarbetare, musiker, specialister inom olika områden, externa producenter, frilansjournalister och produktionsbolag. Renodlade nyhetsprogram görs av SR:s egna nyhetsredaktioner.

Under 2011 uppgick kostnaderna för utomståendes medverkan till 449 miljoner kronor, inklusive musikrättigheter. Det är en ökning med nära 100 miljoner kronor jämfört med 2007. Den

största delen av denna ökning utgörs av den ökning som redovisas under posten produktionsutläggningar. Posten produktionsutläggningar innehåller, enligt SR, såväl produktionsbolag som exempelvis anlitandet av programledare som har enskild firma. SR redovisar också att av det totala antalet anlitade bolag (2 047 stycken) är den absoluta merparten enmansbolag.

Det går inte att av SR:s public service-redovisning utläsa hur stor andel som utgör rena produktionsutläggningar på produktionsbolag. SR har dock angett att 2011 användes 107 miljoner kronor för utläggningar på externa produktionsbolag, 2010 användes 110 miljoner kronor och 2009 användes 91 miljoner kronor. SR redovisar inget användande av utländska produktioner.

SR:s kostnader för medverkande och programanställda är lägre för 2011 än för 2010 (se tabell 8.2). Detta beror, enligt SR, på att bolaget i större utsträckning använt anställningsformen visstidsanställning i stället för medverkande och programanställning vid exempelvis arbetstoppar.

Granskningsnämnden för radio och tv påpekade i sitt senaste yttrande över om programföretagen uppfyllde sina uppdrag att redovisningen saknar uppgifter på hur stor andel de olika produktionsformerna utgör av det totala utbudet (yttrande 2012-06-07, dnr 1200554, 576 och 578). Nämnden konstaterade att SR har en betydande egenproduktion men att det inte går att utläsa hur stor den är i förhållande till andra produktionsformer. I syfte att få en mätbar uppföljning av de olika produktionsformernas inverkan på totalutbudet och variationen över tid ansåg nämnden att SR:s kommande redovisningar bör ta upp hur många sändningstimmar som respektive produktionsform svarar för. Nämnden påpekade detta även i sin bedömning av 2010 års verksamhet (yttrande 2011-06-20, dnr 11/00497, 533 och 534).

Tabell 8.2 SR, utomståendes medverkan* 2007–2011

mnkr	2007	2008	2009	2010	2011
Medverkande och programanställda inom produktionen					
Medverkande	44,3	47,9	48,5	50,2	47,4
Programanställda	8,8	87,9	100,8	106,2	97,5
Projekt- och mångfaldsanställda i produktionen	63,3	2,8	0,0	0,0	0,0
Summa	116,4	138,6	149,3	156,4	144,8
Andra slags produktionssamarbeten, svenska					
Produktionsutläggningar	120,3	142,6	157,0	178,4	180,9
Samproduktioner	1,3	4,4	2,2	1,6	2,2
Förvärv av sändningsrätter	0,9	1,2	0,4	1,5	0,0
Summa	122,5	148,2	159,7	181,5	183,0
Totalt	238,9	286,8	309,0	337,9	327,9
SR:s kostnader för musikköpa	115,4	112,2	123,3	114,9	121,1
Totalt utomståendes medverkan	354,3	399,0	432,3	452,8	449,0

* SR använder begreppet "utomståendes medverkan" medan SVT och UR använder begreppet "utomståendes medverkan och andra samarbeten". Definitionen ska dock vara densamma för att öka jämförbarheten mellan bolagen.

Källa: SR.

8.4 UR

UR:s radioutbud domineras av egenproduktion. Andelen utläggningar har dock ökat under 2011. Utläggningarna utgörs i huvudsak av språkprogram för barn och unga. Även när det gäller företagets tv-utbud dominerar den egna produktionen. Av samproduktionerna är de flesta utländska och i hög grad Nordvisions- eller EBU-samarbeten.

Utomståendes medverkan i egna produktioner spelar, enligt UR, en viktig roll för företagets radio- och tv-utbud. Medverkande förekommer i princip i samtliga produktioner (UR:s public service-redovisningen 2011, s. 26). UR redovisar kostnaderna för olika slags produktionssamarbeten fördelade på svenska och utländska samarbeten. Dessa samarbeten avser produktionsutläggningar, samproduktioner och förvärv av sändningsrätter. UR delar dock inte upp andra slags produktionssamarbeten i utläggningar, samproduktioner och förvärv som SVT och SR gör.

Tabell 8.3 UR, utomståendes medverkan och andra samarbeten 2007–2011

mnkr	2007	2008	2009	2010	2011
Medverkande och programanställda					
Medverkande	15,8	11,4	11,9	13,6	16,3
Programanställda	15,4	18,0	15,3	15,9	15,0
Summa	31,2	29,4	27,2	29,5	31,3
Andra slags produktionssamarbeten*					
Svenska	15,0	20,6	13,9	16,7	20,8
Utländska	9,4	6,7	7,0	8,0	8,0
Summa	24,4	27,3	20,9	24,7	28,8
Totalt utomståendes medverkan och andra samarbeten	55,6	56,7	48,1	54,2	60,1

*Inkluderar ej kostnader för upphovsrättsavtal, översättningsbolag, avtal om musikköprättigheter, filmavtal, etc.

Anm.: Fr.o.m. 2008 räknar UR endast programanställda och medverkande (arvoderade) som utomstående medverkande. Detta innebär en förändring i jämförelse med resultaten i 2007 års public service-redovisning som även inkluderade tidsbegränsad anställning och visstidsanställning. Programanställningskontrakt kan dock erbjudas för insatser på internet och inom det pedagogiska arbetet med hänsyn till UR:s uppdrag vilket minskar den reella skillnaden. Resultaten för 2007 ovan är omräknade i enlighet med den nya definitionen.

UR redovisar även kostnaderna för olika slags produktionssamarbeten fördelade på svenska och utländska samarbeten. Dessa samarbeten avser produktionsutläggningar, samproduktioner och förvärv av sändningsrätter. UR delar dock inte upp andra slags produktionssamarbeten i utläggningar, samproduktioner och förvärv som SVT och SR gör. Det bör noteras att vissa rättighetskostnader inte ingår i redovisningen. Kostnaderna uppgick till 20,9 miljoner kronor under 2009 och till 24,7 miljoner kronor under 2010.

Källa: UR.

8.5 Marknaden för produktionsbolag

Såväl SVT som de kommersiella programbolagen på tv-sidan använder sig av externa produktionsbolag. Branschen omsätter cirka 1,5 miljarder kronor och sysselsätter, enligt uppgift från Film- och TV-producenterna, cirka 4 000 personer. Inom kategorien underhållningsserier står SVT för en femtedel av branschens omsättning medan SVT inom andra genrer, t.ex. dokumentärer, i princip är den enda kunden i Sverige. SVT:s ställning gentemot vissa produktionsbolag är därför mycket stark medan bolaget gentemot andra inte har samma starka ställning. SVT är dock fortfarande en mycket viktig kund.

Som vi beskrev i kapitel 3 har de flesta stora produktionsbolag inom tv förvärvats av utländska företag. Utöver dessa finns en rad mindre svenska produktionsbolag som arbetar med t.ex. doku-

mentärfilmer. De senaste åren har även de kommersiella programbolagen MTG, TV4-gruppen och ProSiebenSat.1 startat egna produktionsbolag.

Inom tv-produktion är det vanligt med programformat, framför allt för underhållningsprogram, som används i flera länder men med en lokal produktion av det inhemska programmet.

På radiosidan är situationen annorlunda. SR är det enda programbolaget som lägger ut produktioner vilket innebär att SR:s ställning i förhållande till produktionsbolagen är mycket stark.

UR är ett litet företag med ett specifikt uppdrag och därför inte så intressant som kund för de stora produktionsbolagen. Företaget är i stället beroende av att det finns små nischade produktionsbolag inom UR:s område.

8.5.1 Regleringen av produktionsutläggningar i andra länder

I det här avsnittet beskriver vi regleringen av produktionsutläggningar i Storbritannien och Danmark. Storbritannien har en omfattande reglering av relationen mellan public service-företag (på tv-sidan) och oberoende producenter i syfte att stimulera en livskraftig produktionsbransch. I Danmark regleras bl.a. nivån på utläggningar.

Storbritannien

Kvoter

I Storbritannien används kvoter för att reglera omfattningen av den produktion som public service-företagen ska lägga ut på oberoende tv-producenter. Med oberoende producenter menas att produktionsbolagen ska vara oberoende i relation till public service-företagen.¹ I Storbritannien finns fyra public service-företag med olika finansiering och olika krav: BBC, Channel four, ITV och Five. BBC är det bolag som mest liknar SVT.

Channel four har alltsedan starten 1982 haft krav på utläggning av all produktion. År 1990 infördes regler i dåvarande Broadcasting

¹ Det innebär sammanfattningsvis att en oberoende producent inte får vara anställd av programbolaget, inte ha ett aktieinnehav i programbolaget som överstiger 15 procent eller ägas av programbolaget till mer än 15 procent.

Act, nu införda i Communications Act från 2003 (Part 3, chapter 4, section 277, Communications Act 2003) om att övriga public service-företag inte fick lägga ut mindre än 25 procent av sin produktion sett i relation till programbudgeten. Kvoterna för utläggningar gäller dock inte alla genrer, nyheter är exempelvis undantagna. För BBC gäller att 50 procent ska produceras internt och 25 procent externt. Återstående 25 procent, som kallas Window of Creative Competition (WOCC), ska den interna och externa produktionen konkurrera om (Broadcasting – An Agreement Between Her Majesty’s Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, 2006-07).

Särskilda regler för utläggningar på externa producenter

Sedan 2003 ställs även krav på public service-företagen (Part 3, chapter 4 Section 285, Communications Act 2003 och § 61, ”the BBC agreement”), att ta fram särskilda regler för utläggning av produktion på externa producenter (på engelska Code of practice for commissioning from independent producers). Ofcom, konkurrensmyndighet för kommunikationssektorn, beslutar om de villkor som behövs för att säkerställa att regler tas fram och revideras när behov för det finns. Av reglerna ska framgå vilka principer som programföretagen avser att använda sig av när överenskommelser om utläggningar av produktioner träffas med externa producenter. Ofcom är ålagd att ta fram riktlinjer för public service-företagen i deras arbete med att ta fram regler och har även ett tillsynsansvar.

Varje public service-företag ska ta fram sina egna regler och offentliggöra dessa. Företagens regler ska bl.a säkerställa att rimlig tid ges för att förhandla fram och träffa avtal om villkoren för en utläggning, att det tillräckligt tydligt framgår vilka visnings- och andra rättigheter som överläts när en utläggning sker, att det finns tillräcklig transparens vad gäller vilka ersättningar som betalas för olika rättigheter och att tillfredsställande villkor gäller för i vilken omfattning rättigheter får utnyttjas vad beträffar tid och exklusivitet. Av reglerna ska framgå hur eventuella tvister mellan parterna ska lösas. Det ska också finnas en ordning för hur företagens efterlevnad av reglerna följs upp och hur tillämpningen av reglerna redovisas till Ofcom.

Enligt Ofcom:s riktlinjer är en grundprincip att produktionsbolagen behåller rättigheterna till produktionerna om dessa inte

uttryckligen överläts till public service-företagen eller någon annan part. Ett annat viktigt mål med reglerna för utläggning av produktion på externa producenter är att säkerställa att processen för utläggningar är tydlig och transparent. Public service-företagen ska bl.a. beskriva hur ansvaret för utläggningar av produktion och styrningen av intern produktion inom företaget hålls åtskilda (Ofcom 2007, Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers, punkt 17–18). Principerna om att produktionsbolagen behåller rättigheterna till produktionerna och att ansvaret för utläggningar av produktion och styrningen av intern produktion hålls åtskilda har framhållits som särskilt betydelsefulla av Film- och TV-producenterna och beskrivs närmare i avsnitt 8.6.

Danmark

I Danmark Radio:s (DR) public service-kontrakt för 2011–2014 (s. 22, punkt 8) fastslås att DR under kontraktperioden ska lägga ut produktion till oberoende producenter med följande belopp: cirka 175 miljoner danska kronor 2011, cirka 200 miljoner danska kronor 2012, cirka 225 miljoner danska kronor 2013 och cirka 250 miljoner danska kronor 2014. Avvikelser på grund av produktionsplanering godtas under förutsättning att produktion till summan av de belopp som anges har lagts ut vid kontraktstidens slut. Utläggningarna ska omfatta tv, radio och andra plattformar. I uppfyllandet av de årliga utläggningskraven får även hyra av teknisk utrustning och DR:s utgifter för bl.a. foto, dekoration eller scenografi för användande i den egna produktionen räknas in.

För att främja dialogen med de oberoende producenterna ska, enligt public service-kontraktet, följande ordning införas:

- Omedelbart efter det att DR har beslutat om större program-satsningar för kommande års programverksamhet ska DR utarbeta en plan för hur kraven på utläggningar ska uppfyllas. Planen ska offentliggöras och kommuniceras till producenterna.
- DR ska årligen hålla en producentdag där DR redovisar sina programmässiga överväganden i förhållande till utläggningar samt DR:s övergripande programplaner i övrigt.

- DR ska årligen bjuda in de externa producenterna till en ”pitchdag” där producenterna får möjlighet att presentera nya idéer för DR.

Modellen ska utvärderas i slutet av 2012 då man ska ta ställning till om modellen fortsatt ska användas eller om man ska införa en s.k. BBC-modell, liknande WOCC som beskrivits ovan, där DR inom den samlade utläggningsramen på 250 miljoner danska kronor i konkurrens med produktionsbolagen kan bjuda på produktioner på 50 miljoner årligen under resterande kontraktsperiod.

DR har en hemsida direkt riktad mot externa producenter som producerar tv-program. På denna hemsida redovisar DR sina planer för utläggningar för det kommande året och lämnar uppgifter om kontaktpersoner och annan praktisk information.

8.6 Att främja mångfald i programproduktionen

En livskraftig produktionsmarknad är viktig för att allmänheten ska få en mångfald i programutbudet. Utläggningar på externa produktionsbolag konkurransutsätter den egna verksamheten och kan därför bidra till en ökad kreativitet och nya idéer även internt.

Mångfald i programproduktionen främjas av en blandning av egenproduktion, utläggningar, samarbetsprojekt, inköp och utomstående medverkan. Som beskrivits i avsnitt 8.2–8.4 använder sig såväl SR, SVT som UR av samtliga produktionsformer men i olika utsträckning.

8.6.1 Programföretagens beställarroll

Bedömning: Programföretagen har vidtagit åtgärder för att säkerställa att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. Detta arbete bör fortsätta och göras i dialog med de externa produktionsbolagen.

Av programföretagens anslagsvillkor framgår, som nämnts ovan, att företagen ska säkerställa att organisationen för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. Någon redogörelse för hur programföretagen säkerställer att organisationen för inköp och

beställning av extern produktion präglas av tydlighet återfinns inte i public service-redovisningarna för 2011.

Enligt SVT hade företaget redan innan nu gällande anslagsvillkor beslutades påbörjat förändringar av sin beställarroll. Produktionsbolagen bjuds t.ex. in till möte två gånger per år där beställare och programchefer medverkar för att informera om vilka program SVT efterfrågar. Sedan 2010 har SVT också i efterhand tillsammans med de externa producenterna utvärderat förhandlingar som genomförts mellan parterna.

SR har tillsatt ett flertal interna utredningar i syfte att identifiera möjligheter för att utveckla sin beställarkompetens. Som en följd av detta tillsattes 2008 en koordinatör för externa produktioner i syfte att tydliggöra vem de externa bolagen ska kontakta när det gäller kontrakt, avtal och inköp. SR anordnar även möten med de större produktionsbolagen för att redogöra för de kommande årens intentioner för inköp från externa produktioner. SR har tagit fram en leveranshandbok² med praktisk information kring vad produktionsbolagen bör tänka på när man levererar till dem och SVT har tagit fram vad man kallar en arbetsbok för produktionsbolagen.³

Företrädare för externa radioproducenter har framfört önskemål om att SR bör utveckla sin beställarkompetens ytterligare och har betonat vikten av en beställarfunktion som är fristående från producerande enheter. Branschorganisationen Film- och TV-producenterna har framfört att de anser att SVT bör införa rutiner så att alla kontakter mellan SVT och produktionsbolagen går genom SVT:s beställarfunktion, att det hålls en organisatorisk åtskillnad mellan SVT:s beställarfunktion och producerande enheter samt att ett system för registrering och återrapportering införs. Detta för att produktionsbolagen ska känna sig trygga vid presentation och införsäljning av idéer och manus.

Idag fungerar SVT:s programledning som beställarorganisation och bestämmer vad som ska produceras och sändas. Programbeställaren ansvarar för strategi och planering av utbudet. Programbeställarna har ett nära samarbete med SVT:s programchefer och löpande kontakt med externa producenter. Det är programcheferna som tar emot programförslag från externa producenter och är ansvariga för program som projektleds på deras respektive avdelning. Programcheferna har ansvar för respektive division, t.ex kultur och

² Leveranshandbok – Ett programs väg genom Sveriges Radios infrastruktur.

³ Att producera för SVT – en guide för bra samarbete.

samhälle, barn eller underhållning (Att producera för SVT – en guide för bra samarbete). Programcheferna använder sig av såväl intern som extern produktion. Produktionsbolagen kan, enligt uppgift från SVT, vända sig till programcheferna eller direkt till beställarorganisationen om de vill.

Vi kan konstatera att SR och SVT har lagt ner ett relativt omfattande arbete på att förbättra sin beställarroll. En förbättringspotential finns dock, enligt vår bedömning, när det gäller arbetet med att åstadkomma en större åtskillnad mellan beställarorganisationen och de producerande enheterna inom programföretagen.

Vår bedömning är att beställarrollen även fortsatt bör utvecklas och att detta bör göras i dialog med de externa producenterna.

8.6.2 Omfattningen av extern produktion, m.m.

Förslag: Skyldigheten för SR och UR att i budgetunderlaget redovisa hur mycket företagen avser att lägga på extern radioproduktion kommande år tas bort.

Bedömning: Programföretagen bör själva avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion.

Som vi beskrev ovan använder Storbritannien ett system med kvoter för omfattningen av utläggningar av tv-produktion och i Danmark regleras bl.a. nivån på utläggningar. I Sverige har företrädare för radioproducenterna uttryckt önskemål om att SR:s produktionsutläggningar och programinköp ska öka till 25 procent av produktionsvolymen och att detta regleras i SR:s sändningstillstånd eftersom man anser att utläggningsnivån idag är för låg.

Enligt vår uppfattning främjar det inte konkurrensen mellan intern och extern produktion om en utomstående part i förväg beslutar hur stor andel som ska läggas ut på externa producenter. Det är programföretagen själva som utifrån sina uppdrag som bör avgöra fördelningen mellan intern och extern produktion.

I avsnitt 8.7 lämnar vi förslag på en moms kompensationsmodell som syftar till att öka konkurrensneutraliteten mellan intern och extern produktion. En ökad konkurrensneutralitet kommer att bidra till att den bästa programidén eller genomförandet i större utsträckning kommer vara styrande i valet av om produktionen görs internt eller externt. Utöver detta kan även vårt förslag om en

övergång till digitalradio (se kapitel 11) komma att innebära att fler radioproduktioner läggs ut i framtiden.

Mot denna bakgrund anser vi inte att det är motiverat att ställa krav på programföretagen att de ska lägga ut en viss andel av produktionen på externa produktionsbolag, utöver vad som följer av radio- och tv-lagen. Därför bör också kravet på SR och UR att de i budgetunderlaget ska ange i vilken omfattning företagen avser lägga ut radioproduktioner tas bort.⁴ Vid de möten som public service-företagen håller med externa producenter bör däremot företagen informera om vilka behov de anser sig ha av externa produktioner.

8.6.3 Ingen ytterligare reglering gällande rättigheter

Bedömning: Ingen ytterligare reglering gällande rättigheter bör införas avseende utläggningar på externa producenter.

Regeringen bör vid den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4 göra en utvärdering av hur SVT:s normalvillkor har påverkat de externa producenterna.

I ett avtal om utläggning av en tv-produktion regleras ett antal rättighetsfrågor. Utöver vem som äger rätten till själva programmen och dess användning regleras även vem som äger formatet, dvs. programidén och utvecklingen av densamma, DVD-rättigheterna, rättigheterna till kringförsäljning, som t.ex. leksaker eller t-shirts, samt hur intäkterna ska fördelas.

SVT och Film- och TV-producenterna undertecknade i november 2010 en gemensam avsiktsförklaring. I avsiktsförklaringen konstaterade parterna att en sund extern produktionsbransch med oberoende produktionsbolag och fria filmare är en grundförutsättning för SVT:s möjlighet att uppfylla sitt public service-uppdrag. Det framgick även att parterna fört samtal om nivåerna på den externa produktionen (se även avsnitt 8.2) och att SVT som public service-företag ansåg sig ha ett särskilt ansvar för att långsiktigt värna den externa produktionsmiljön. Parterna enades i

⁴ SR:s redovisning av planerad utläggningsnivå har inte varit användbar för produktionsbolagen eftersom summan inkluderar mer än utläggningar på externa producenter. Redovisningen har därför inte fått avsedd effekt.

avsiktsförklaringen om att skapa en gemensam arbetsgrupp och i februari 2011 inrättade SVT och branschen en sådan arbetsgrupp med uppdrag att föreslå förändringar avseende upphandlingsrutiner, affärsvillkor, inklusive visningsersättning, ägande och intäktsfördelning, samt kommunikation.

Enligt Film- och TV-producenterna har organisationen i samtalen med SVT tagit upp för produktionsbolagen prioriterade frågor och argumenterat för att villkor liknande de som gäller enligt Code of practice i Storbritannien bör gälla. Film- och TV-producenterna avbröt samtalen med SVT den 7 november 2011 med anledning av att organisationen ansåg att man inte fick gehör för sina synpunkter.

Film- och TV-producenterna har även till oss framfört behovet av en svensk Code of practice. Två områden är prioriterade: möjligheten för produktionsbolagen att ta betalt för och vidareexploatera rättigheterna till sina produktioner, programformat och kringliggande rättigheter samt upprätthållandet av integritet och effektivitet vid presentation och visning av idéer. Det sistnämnda har behandlats i avsnitt 8.6.1.

Samtalen mellan SVT och Film- och TV-producenterna har återupptagits och under våren och försommaren 2012 har SVT, enligt uppgift, på egen hand och gemensamt med Film- och TV-producenterna arbetat med en särskild hemsida för SVT:s externa affärsrelationer, ett registreringssystem för programförslag och med normalvillkor som ska användas i relation till de externa produktionsbolagen vid utläggningar och samproduktioner.

Normalvillkoren kommer att publiceras av SVT och omfatta villkor för kategorierna nöje och fakta, dokumentär och kultur, samt drama. Normalvillkoren ska ange inriktning på de villkor som gäller vid produktionssamarbeten vid all tv-produktion som inte är nyheter, sport eller inköp av färdiga samarbeten. Villkoren omfattar inte filmproduktion.

Vår uppfattning är att frågan om rättigheter bör lösas i förhandling mellan parterna och inte av en extern part. Det är positivt att SVT avser publicera normalvillkor och att det skett en dialog med de externa producenterna. Eftersom normalvillkoren ännu inte är publicerade kan vi inte idag bedöma dess effekt. Vi föreslår därför att regeringen vid den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4 gör en utvärdering av hur normalvillkoren har påverkat de externa producenterna.

När det gäller radioproduktionsbolag är frågan om fördelning av rättigheter inte lika relevant. Vi bedömer att möjligheterna till vidareförsäljning av radioprogram på svenska är få. Den enda tänkbara marknaden för radioprogram på svenska utanför Sverige är det svensktalande Finland.

Slutligen vill vi understryka att en sund produktionsbransch är viktig för mångfalden i programproduktionen och därmed för programföretagens uppfyllande av sina uppdrag. Detta bör företagen ta hänsyn till i sina förhandlingar med produktionsbolagen.

8.6.4 Definitioner av olika begrepp

Bedömning: För att öka transparensen och jämförbarheten mellan programföretagen bör SR och UR redovisa posten produktionsutläggningar på samma sätt som SVT.

År 2007 gavs programföretagen i uppdrag (prop. 2005/06:112 s. 52) att ha en enhetlig redovisning av utomståendes medverkan, produktionsutläggningar, samverkan och inköp av program.

Vid en jämförelse av vilka poster som redovisas skiljer sig dessa något åt mellan bolagen. Posten produktionsutläggningar innehåller t.ex. för SR:s del en mycket stor andel kostnader för anlitage av enmansbolag genom vilka t.ex. programledare anlitas. UR redovisar inte posten andra slags produktionsarbeten uppdelat mellan produktionsutläggningar, samproduktioner och förvärv av sändningsrätt.

Även SVT har i sin public service-redovisning angett svårigheter med definitionerna. Som exempel har getts att medverkan från en musikgrupp kan hanteras på ett flertal olika sätt, exempelvis en samlad gageutbetalning eller fakturering från en eller flera av gruppmedlemmarna.

För att öka transparensen och jämförbarheten mellan programföretagen anser vi att SR och UR bör redovisa posten produktionsutläggningar på samma sätt som SVT.

8.7 Momskompensationsmodell för ökad konkurrensneutralitet

SR, SVT och UR betalar idag mervärdesskatt (moms) på en stor del av inköpen till verksamheten (program, teknik, utsändningstjänster, material m.m.). Programföretagen har dock inte rätt att göra avdrag för ingående moms eftersom omsättningen (dvs. radio- och tv-avgiften) är undantagen från skatteplikt enligt 3 kap. 20 § mervärdesskattelagen (1994:200).

Programföretagen har inte heller rätt till återbetalning av ingående moms. Momsen stannar därför som en kostnad hos företagen, vilket försämrar konkurrensneutraliteten mellan tjänster utförda i egen regi och tjänster som upphandlas på marknaden. Produktion i egen regi kan bli billigare än upphandling från t.ex. externa producenter vilket i sin tur kan leda till att dessa inte anlitas av programföretagen.

Ytterligare en komplikation med att inte vara momspliktig är att samverkan mellan programföretagen fördyras. En centralisering av interna administrativa tjänster hos ett av företagen innebär att utfakturerade kostnader för tjänster som tillhandahålls de övriga företagen beläggs med moms. Detta ökar kostnaderna eftersom det köpande företaget inte har någon avdragsrätt för moms. Programföretagens momskostnader 2010 och 2011 framgår av tabell 8.4.

Tabell 8.4 SR:s, SVT:s, UR:s och SRF:s momskostnader 2010 och 2011

mnkr	2010	2011
SR	163	175
SVT	336	320
UR	20	14
SRF	45	32
Summa	564	541

Källa: SR, SVT, UR och SRF.

I sidoverksamheten, som redovisas separat, kan avdrag för moms göras eftersom man här tar ut moms på omsättningen av programproduktioner, varor och liknande.

8.7.1 Ekonomistyrningsverkets förslag till momskompensationsmodell

År 2009 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på alternativa modeller för kompensation för ingående moms för programföretagen. Förslagen skulle utgå ifrån nuvarande finansieringsmodell med radio- och tv-avgifter.

I stället för momsbeläggning av radio och tv-avgiften, som hade utretts tidigare (se SOU 2005:2 och SOU 2008:64) utgick ESV ifrån befintliga momskompensationsmodeller för statliga myndigheter respektive den kommunala sektorn. På basis av dessa modeller utformade ESV tre förslag, varav två skulle hanteras på statsbudgeten. ESV förordade modell 1. I syfte att underlätta förståelsen av våra resonemang i dessa frågor har vi valt att inleda med en redogörelse för ESV:s förslag och den beredning som därpå följde.

Modell 1: Momskompensationskonto i Riksgäldskontoret

Modellen innebär att man skapar ett särskilt konto (momskompensationskonto) i Riksgäldskontoret. RIKAB betalar en andel av avgiftsmedlen direkt till momskompensationskontot och resterade del sätter RIKAB, precis som idag, in på rundradiokontot i Riksgäldskontoret. Programföretagen får rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från momskompensationskontot. Modellen liknar det tidiga kommunkontosystemet.

För att skapa en kompensationsmodell måste de medel som tilldelas programföretagen direkt från rundradiokontot nettoberäknas med avseende på moms. För att kunna göra omräkningen måste man först göra en uppskattning av de tre programföretagens samlade kostnad för ingående moms och sätta denna i relation till de totala kostnaderna för bolagen (X procent). För att kunna få en någorlunda stabil modell bör uppskattningen av kostnaden för ingående moms i relation till de totala kostnaderna göras på ett genomsnitt av några år, med antaganden om hur utvecklingen kommer att se ut framåt i tiden.

När man kommit fram till en rimligt rättvisande procentsats, räknas varje programföretags fördelningsnyckel om för att motsvara en nettotilldelning för kostnader exklusive moms från rundradiokontot.

Den nya fördelningsnyckel som riksdagen beslutar om kommer efter omräkningen att bestå av fyra komponenter, dvs. den andel som ska tillföras respektive programföretag från rundradiokontot och den totala andel som ska överföras till momskompensationskontot.

Medel motsvarande de belopp som har räknats ned genom nettotilldelningen, dvs. lika med uppskattningen av programföretagens samlade kostnad för ingående moms, placeras på ett eget konto, momskompensationskonto, i Riksgäldskontoret.

Det är viktigt att den procentuella andel (X procent) som ska tillföras momskompensationskontot i Riksgäldskontoret ligger fast under en längre period. Om andelen som tillförs momskompensationskontot t.ex. skulle omprövas årligen blir kopplingen mellan faktiskt uttag och inbetalning till systemet tydligare vilket kan leda till att programföretagen försöker hålla ner kostnaderna för ingående moms genom att välja att producera i egen regi. Det vill säga just den effekt som man vill försöka motverka med hjälp av modellen.

Avsikten med systemet är att det ska vara självfinansierat, dvs. att inbetalningar till kontot ungefär motsvarar uttagen från det. Det kan därmed vara rimligt att vid jämna mellanrum göra avstämningar av behållningen på kontot. Detta skulle t.ex. kunna göras i samband med att regeringen, inför en ny tillståndperiod, lämnar förslag till en ny fördelningsnyckel för fördelning av medel från rundradiokontot till respektive programbolag.

I samband med att RIKAB överför radio och tv-avgiften till rundradiokontot bör RIKAB även sätta in belopp motsvarande den andel som ska tillföras momskompensationskontot på kontot i Riksgäldskontoret. När programföretagen rekvirerar belopp motsvarande bokförd ingående moms betalas dessa pengar ut till respektive programbolags bankkonto från momskompensationskontot. Tanken är att det bör finnas medel på momskompensationskontot som täcker programföretagens uttag i form av rekvisitioner som kompensation för bokförd ingående moms. För att systemet ska kunna fungera måste dock uttag medges även om det tillfälligt inte skulle finnas pengar på kontot. Det blir därmed nödvändigt att koppla en kreditmöjlighet till momskompensationskontot. Riksdagen måste därmed besluta om en kreditram för detta ändamål.

Programföretaget får rätt att rekvirera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms tidigast månaden efter den månad då de har bokfört momsen. En särskild blankett tas fram för rekvisitioner från momskompensationskontot. En myndighet får i uppgift att

administrera utbetalningarna från momskompensationskontot till programföretagen efter insänd rekvisition. Myndigheter som idag har erfarenhet av sådan administration är Skatteverket, när det gäller kommuner och landsting samt statliga myndigheter, respektive Kammarkollegiet, när det gäller stiftelsehögskolorna. Programföretagens rätt till kompensation för ingående moms från momskompensationskontot samt med vilka villkor denna rätt eventuellt är förknippad bör anges i anslagsvillkoren till respektive programföretag.

En momskompensationsmodell i form av ett nytt momskompensationskonto i Riksgäldskontoret innebär endast, enligt ESV, mycket små tillägg i riksdagens och regeringens styrning av public service i form av beslut som rör programföretagen. Riksdagen skulle behöva fatta beslut om dels en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre, dels en kredit kopplad till momskompensationskontot. Regeringen skulle behöva reglera förutsättningarna för momskompensation till programföretagen, t.ex. som ett tillägg i anslagsvillkoren.

För- och nackdelar med modellen enligt ESV

En fördel med modellen, enligt ESV, är att det är ett system som kan hanteras helt inom Riksgäldskontoret, vilket gör att det blir enkelt att följa upp och lättöverskådligt.

En annan fördel är att systemet är relativt enkelt att utforma och att det bygger på en modell som tidigare har tillämpats. Modellen innebär inte heller någon större administrativ börda för statsförvaltningen. Den marginellt ökade administrationen i staten består framförallt av att en myndighet får i uppgift att administrera utbetalningarna från momskompensationskontot enligt programföretagens rekvisitioner.

En ytterligare fördel är att systemet inte heller kan anses påverka programföretagens oberoende ställning i förhållande till riksdag och regering.

Den största nackdelen med modellen är att om kostnaden för ingående moms i programföretagen successivt ökar kan det uppstå ett underskott på momskompensationskontot som kan bli svårt att betala av. För att täcka ett sådant underskott kan man inför en ny tillståndperiod öka den andel som ska tillföras momskompensationskontot i förhållande till de totala medel som tillförs program-

företagen (dvs. höja X). Detta skulle drabba programföretagen på så sätt att de får mindre medel från rundradiokontot för att täcka övriga kostnader. Alternativt skulle statsmakterna behöva besluta om en smärre, extra höjning av radio- och tv-avgiften för att underskottet så småningom ska kunna elimineras. Det skulle innebära att avgiftsbetalarna skulle få betala en något högre radio och tv-avgift än vad som annars skulle vara fallet.

En annan nackdel med systemet är att eftersom det omfattar så få bolag blir det lättare att se en koppling mellan ett enskilt bolags uttag och insättning i systemet, än vad som t.ex. var möjligt i det tidiga kommunkontosystemet. Det kan i viss mån påverka programföretagens beteende när det gäller ingående moms. Denna effekt kan dock minskas, enligt vad som har redogjorts för ovan, genom att den andel som tillförs momskompensationskontot ligger fast under en längre tid.

Modell 2: Momskompensation via statsbudgeten

Modellen innebär att en andel av influtna radio och tv-avgiftsmedel redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Resterande del sätter RIKAB in på rundradiokontot i Riksgäldskontoret. Programföretagen får, genom den myndighet som administrerar systemet, rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från statsbudgeten.

Modellen har likheter med den tidigare åttaprocentregeln som gällde för vissa statliga myndigheter med betydande extern bidragsfinansiering.

Nettoberäkning av medel som tilldelas programföretagen direkt från rundradiokontot görs på samma sätt som beskrivs i modell 1. Den enda skillnaden är att medel motsvarande det belopp som fördelningsnyckeln räknas ned med (X procent) i stället redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. En myndighet, t.ex. Skatteverket, måste utses att administrera redovisningen mot inkomsttitel.

Programföretagen får rätt att rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från statsbudgeten. Detta kan ske på två alternativa sätt, antingen via anslag på statsbudgeten (bruttometod) eller via en inkomsttitel (nettometod).

Modell 2 a: Momskompensation brutto via statsbudgeten

Bruttometoden innebär att inbetalningen av den andel av influtna radio och tv-avgiftsmedel som ska motsvara programföretagens kostnad för ingående moms redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Den rekvisition av belopp motsvarande ingående moms som programföretagen begär avräknas löpande från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Ett särskilt anslag anvisas och tilldelas på statsbudgeten för programföretagens momskompensation. Eftersom endast myndigheter kan disponera anslag på statsbudgeten ställs anslaget till den myndighets disposition som ska administrera utbetalningen av rekvirerade belopp till programföretagen. Myndigheten som administrerar utbetalningen till programföretagen och därmed löpande avräknar anslaget bör för enkelhets skull vara samma myndighet som sköter om avräkning mot inkomsttitel av den andel av influtna radio och tv-avgiftsmedel som ska tillföras statsbudgeten för att finansiera momskompensationssystemet. Beloppet som anvisas och tilldelas på anslaget bör överensstämma med det belopp som årligen redovisas mot inkomsttiteln för att finansiera systemet. Den myndighet som administrerar utbetalningen till programföretagen bör ges möjlighet att disponera allt eventuellt anslagssparande på anslaget som kvarstår vid årets slut för att tillförsäkra att alla inbetalda belopp kommer systemet till godo.

Programbolaget får rätt att rekvirera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms enligt samma förfarande som beskrivs i modell 1.

En momskompensationsmodell i form av momskompensation brutto via statsbudgeten innebär att riksdag och regering även kommer att fatta beslut om anvisning respektive tilldelning av anslag för programföretagens momskompensation. I likhet med modell 1 kommer riksdag och regering behöva fatta beslut om en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre. Regeringen skulle i regleringsbrev till den myndighet som ges i uppdrag att administrera utbetalningen av momskompensation till programföretagen behöva ange de villkor som är kopplade till anslaget. Dessutom behöver regeringen, på samma sätt som enligt förslaget i modell 1, även ange förutsättningarna för programföretagens momskompensation som ett tillägg till anslagsvillkoren till respektive programföretag.

För- och nackdelar med modellen enligt ESV

En fördel med modellen, enligt ESV, är att den bygger på brutto-redovisningsprincipen, vilket gör att inbetalningar och utbetalningar till staten blir tydliga på statsbudgeten. Modellen är dessutom relativt lätt att införa och administrera, varför den administrativa bördan i staten endast ökar ytterst marginellt.

Jämfört med en modell med nettohantering på statsbudgeten, är det lättare att få överblick på eventuella överskott från tidigare år mellan inbetalningar och utbetalningar i systemet. Detta förutsätter dock att regeringen medger att den myndighet som ska administrera utbetalningarna till programföretagen får rätt att disponera allt anslagssparande som eventuellt uppstår mellan åren och dessutom har möjlighet till att tillfälligt ta i anspråk en anslagskredit.

De anslag som anvisas på statsbudgeten ska rymmas inom det utgiftstak som riksdagen beslutar om för tre år i taget. I synnerhet i tider med ansträngda statsfinanser finns det en risk för att anslagsmedel kan komma att dras in till staten. Osäkerheten i medelstilldelningen kan således vara en nackdel med modellen. Modell 2 a innebär vidare att ytterligare ett beslut som rör programföretagen, nämligen om anvisning och tilldelning av anslag för momskompensation, behöver fattas av riksdag och regering. Prövning av dessa medel kommer att ske årligen. Genom ett ytterligare beslut från statsmakterna om programföretagens medelstilldelning kan man anse att bolagens oberoende i förhållande till staten i viss mån minskar, vilket är en nackdel med modellen.

Genom att inbetalningen för att finansiera kompensationsmodellen sker på statsbudgetens inkomstsida och uttag i form av rekvisition sker från statsbudgetens utgiftssida, kan en nackdel vara att modellens självfinansierande syfte inte blir särskilt tydligt för den som inte är insatt i modellen. Eftersom statsbudgeten är ett ettårigt beslut kan det dessutom vara svårare att motivera de svängningar över tid som modellen förutsätts kunna hantera.

Modell 2 b: Momskompensation netto via statsbudgeten

Nettometoden innebär att inbetalningen av den andel av influtna radio och tv-avgiftsmedel som ska motsvara programföretagens kostnad för ingående moms redovisas mot inkomstittel på statsbudgeten. Den rekvisition av belopp motsvarande ingående moms

som programföretagen begär avräknas också löpande från inkomstitel.

Bruttoredovisningsmetoden är visserligen huvudregel när det gäller redovisning på statsbudgeten. Syftet är att synliggöra inkomster och utgifter på statsbudgeten och underställa utgifterna riksdagens och regeringens prövning bl.a. i förhållande till utgiftstaket. Tanken med kompensationsmodellen är dock att inbetalningen till systemet över tiden ska motsvara utbetalningarna från systemet.

Kompensationssystemen för statliga myndigheter och för kommunerna hanteras idag på statsbudgetens inkomstsida genom särskilda undertitlar till inkomstiteln för mervärdesskatt respektive särskild inkomstitel för kompensation för mervärdesskatt till kommuner och landsting.

Modellen innebär att inbetalningar av den andel som motsvarar programföretagens momskostnader och som RIKAB betalar från inlutna radio och tv-avgiftsmedel via en myndighet betalas in mot inkomstitel på statsbudgeten. När programföretagen begär utbetalningar av rekvirerade belopp motsvarande kompensation för bokförd ingående moms görs även denna utbetalning från inkomstitel på statsbudgeten.

För att inte i onödan skapa extra administration bör samma myndighet sköta om redovisningen mot inkomstitel av både in- och utbetalningar i systemet.

Programföretaget får rätt att rekvirera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms enligt samma förfarande som beskrivs i modell 1.

En modell i form av momskompensation netto via statsbudgeten innebär att riksdagen, i likhet med modell 1 och 2 a, kommer att behöva fatta beslut om en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre. Regeringen kommer, på samma sätt som enligt förslaget i modell 1 och 2 a, att behöva ange förutsättningarna för programföretagens momskompensation som ett tillägg i anslagsvillkoren till respektive programbolag.

För- och nackdelar med modellen enligt ESV

En fördel med modellen, enligt ESV, är att den bygger på samma principer för redovisning på statsbudgeten som kompensationsystemen till statliga myndigheter respektive kommuner och landsting. Modellen är dessutom relativt lätt att införa och administrera,

varför den administrativa bördan i staten endast ökar ytterst marginellt.

En annan fördel med modellen är att den i mindre utsträckning än modellen med bruttobudgetering kan anses påverka programföretagens fristående ställning i förhållande till riksdag och regering, eftersom den inte innebär att ytterligare beslut behöver fattas av statsmakterna om programföretagens medelstildelning utan det räcker med preciseringar i befintliga beslutsunderlag. Uppföljning sker dock av vilka medel som har redovisats mot berörda inkomstitlar på statsbudgeten.

En nackdel med modellen är att eftersom statsbudgeten är ett ettårigt beslut kan det vara svårare att motivera de svängningar över tid som modellen förutsätts kunna hantera. Om uttaget från systemet ett enskilt år är högre än insättningen kan det tolkas som att staten subventionerar programföretagen.

Regler om statsstöd

ESV kunde inte se att någon av modellerna uppenbart strider mot EG:s statsstödsregler.

ESV betonade dock, när det gäller kravet på proportionalitet, att det är viktigt att den verksamhet som består i att tillhandahålla radio och tv i allmänhetens tjänst särskiljs från annan verksamhet som programföretagen bedriver (som kan vara konkurrensutsatt). Kostnader för respektive del av verksamheten bör på ett rättvisande sätt fördelas mellan dessa verksamheter, så att det endast är ingående moms hänförlig till inköp till den del av verksamheten som består i att tillhandahålla radio och tv i allmänhetens tjänst som bolagen har rätt att få kompensation för. Ingående moms hänförlig till inköp för annan verksamhet som programföretagen bedriver måste hanteras som vanligt i det ordinarie momssystemet enligt mervärdesskattelagens regler.

Om det säkerställs bör inte föreslagna momskompensationsmodeller kunna betraktas som ett stöd som är oproportionerligt stort i förhållande till uppdraget eller att annan verksamhet som programföretagen bedriver får en nettofördel av systemet.

Remissinstanserna

Skatteverket hade inget att erinra mot de föreslagna modellerna, men delade ESV:s bedömning att modell 1 var den mest lämpliga. Verket hade inte heller något att erinra mot det implicita förslaget att Skatteverket skulle kunna administrera den valda kompensationsordningen. Även Statskontoret delade ESV:s bedömning.

Konkurrensverket hade inte heller några synpunkter på vilken modell som väljs. Verket påpekade dock att det är angeläget att det råder hög transparens vad avser kostnader och intäkter för bolagens olika verksamheter (konkurrensutsatt respektive icke-konkurrensutsatt) för att öka garantin för konkurrensneutralitet mellan berörda aktörer. Det kan bl.a. förutsätta att den icke momspliktiga verksamheten omfattas av ett särskilt system för kostnadsredovisning och som omfattas av den årliga revisorsgranskningen.

Riksgäldskontoret rekommenderade ESV:s modell 2 b, moms-kompensation netto via statsbudgeten, eftersom det är den mest transparenta modellen, men lyfte i sitt remissvar också fram att det blir en statlig subvention till programföretagen i det fall ett underskott uppstår.

Programföretagen var kritiska till samtliga alternativ i sina remissvar eftersom tanken är att de ska vara slutna, självfinansierade system. Inbetalningarna till systemet ska över tid motsvara uttaget. Programföretagen får då i praktiken bära kostnaden för en utökad upphandling precis som idag. Om det uppstår ett underskott på moms-kompensationskontot kommer bolagens tilldelning från rundradiokontot i framtiden att minska. Detta kommer i sin tur leda till att incitamenten att öka de externa inköpen på sikt uteblir.

SVT och UR förespråkade i sitt remissvar modell 2 b (moms-kompensation netto via statsbudgeten) om den ändrades så att kompensationen till programföretagen kan öka utan att det påverkar medelstillelningen i övrigt. En sådan modell skulle alltså inte längre vara självfinansierad.

SVT och UR hänvisade i sitt remissvar till tidigare utredningar (SOU 2005:2 och SOU 2008:64) som föreslog att avgiften skulle göras momspliktig. I deras förslag ställdes inga krav på avstämning av utgående och ingående moms.

SR angav i sitt remissvar att SR:s grundinställning är att bolaget vill bli mer affärsmässigt och mindre styrt av statliga regelverk. Det var därför bolaget bejakade direktfinansiering och moms. Den skattekonsult som SR anlidade för en analys av ESV:s förslag påpekade att

ett helt självfinansierat system inte ökar incitamenten att öka upphandlingarna. Konsulten hävdade också att ökad upphandling från programföretagens sida skulle leda till ökade intäkter för staten i form av ökade momsintäkter. Det saknades därför skäl att täcka framtida underskott i momskompensationssystemet genom minskad tilldelning till programföretagen eller höjning av radio- och tv-avgiften.

8.7.2 En modifiering av ESV:s förslag till momskompensationsmodell

Förslag: En del av avgiftsmedlen placeras på ett särskilt momskompensationskonto utan kredit i Riksgäldskontoret. Programföretagen rekviderar ingående moms från kontot. Outnyttjade medel får användas kommande år. Kammarkollegiet ansvarar för förvaltningen av kontot och utbetalningarna till programföretagen.

I ESV:s modell drabbas programföretagen (genom minskad medeltilldelning för kostnader exklusive moms) och/eller avgiftsbetalarna (genom att radio- och tv-avgiften höjs) om krediten som kopplas till momskompensationskontot utnyttjas.

I det kommunala momskompensationssystemet, som omfattar ett mycket större antal aktörer, finns ingen sådan direkt koppling. Utvecklingen av momsersättningarna vägs enbart in som en faktor i samband med bedömningen av nivån på statsbidraget till kommunerna. Det gör att det kommunala momskompensationssystemet leder till avsedd effekt även om det också ska vara självfinansierat över tid.

Ett system som inte är helt självfinansierat, som SVT och UR förespråkar, skulle leda till ökad konkurrensneutralitet men är problematiskt i och med att ett eventuellt underskott skulle leda till en direkt belastning på statens budget. Det är troligt att den typ av dynamiska effekter som SR hänvisar till i sitt remissvar, dvs. att ökad upphandling leder till ökade momsintäkter för staten, kommer att uppstå, men de utgör inte något egentligt förslag till finansiering.

I stället för ordningen i ESV:s modell, där ett eventuellt underskott på momskompensationskontot drabbar programföretagen och/eller avgiftsbetalarna *i efterhand*, föreslår vi en modell där statsmakterna *i förväg* beslutar om vilket utrymme programföretagen

ska ha för sina momskostnader och vilka kostnader som därmed drabbar avgiftsbetalarna om programföretagen utnyttjar hela eller delar av detta utrymme. I övrigt liknar vårt förslag ESV:s modell 1.

Ett särskilt konto (momskompensationskonto) skapas i Riksgäldskontoret. Kammarkollegiet placerar en del av radio- och tv-avgiftsmedlen på rundradiokontot (se kapitel 6) och en del på momskompensationskontot. Programföretagen använder medlen från rundradiokontot för kostnader exklusive moms och rekviderar belopp motsvarande bokförd ingående moms från momskompensationskontot. När programföretagen rekviderar belopp motsvarande bokförd ingående moms betalas dessa pengar ut till respektive programbolags bankkonto från momskompensationskontot.

Före ingången av nästa tillståndsperiod nettoberäknas de medel som idag tilldelas programföretagen från rundradiokontot med avseende på moms. Beräkningen bör göras, som ESV föreslog, på ett genomsnitt av några år, med antaganden om hur utvecklingen kommer att se ut framåt i tiden. Den del som motsvarar momsen placeras på det nyskapade momskompensationskontot. *Därutöver* beslutar statsmakterna inte om en kredit, som i ESV:s förslag, utan om hur mycket ytterligare medel som ska placeras på momskompensationskontot för att möjliggöra för programföretagen att öka de externa inköpen.

Riksdagen beslutar därmed före varje tillståndsperiod hur mycket medel som *ska* tillföras respektive programbolag från rundradiokontot för kostnader exklusive moms och hur mycket medel som respektive bolag *får* rekvidera från momskompensationskontot för ingående moms.

Nedanstående figurer illustrerar dagens medelstildelning, ESV:s förslag respektive vår modifiering av ESV:s förslag.

Figur 8.1 Dagens medelstillelning till programföretagen

Från rundradiokontot: verksamhetskostnader inkl. moms, 100 mnkr.
--

Figur 8.2 ESV:s förslag till momskompensationsmodell

Från rundradiokontot: verksamhetskostnader exkl. moms, 90 mnkr.
--

Momskompensationskonto, 10 mnkr, <i>med</i> kredit.
--

Figur 8.3 Modifiering av ESV:s förslag till momskompensationsmodell

Från rundradiokontot: verksamhetskostnader exkl. moms, 90 mnkr.
--

Momskompensationskonto, ex. 12 mnkr, <i>utan</i> kredit.

Det är viktigt att det finns tillräckligt med medel på momskompensationskontot, dvs. att utrymmet för respektive bolag är tillräckligt stort, så att medlen med säkerhet täcker programföretagens uttag i form av rekvisitioner som kompensation för bokförd ingående moms. Utrymmet bör vara så stort att risken för att programföretagen ska utnyttja hela utrymmet är mycket liten. Om ett programföretag utnyttjar hela ramen och behöver göra ytterligare inköp vid slutet av året får de kostnaderna i sin helhet belasta de medel som ska användas för kostnader exklusive moms.

SVT har uppgett att andelen moms de senaste tre åren har uppgått till 7,3 procent, 8,1 procent respektive 7,6 procent. SVT gör den preliminära bedömningen att andelen moms från 2012 och framåt kommer att uppgå till 8 procent vilket, vid en antagen ökning av medelstillelningen på två procent, skulle motsvara 357 miljoner kronor 2014. SVT anger preliminärt att medlen på momskompensationskontot, för SVT:s del, skulle behöva öka med cirka 60 miljoner kronor för att SVT skulle få det utrymme som

krävs för att valet mellan intern produktion och externa inköp skulle bli helt konkurrensneutralt. SR anger preliminärt att det finns en potential för ökade inköp och utläggningar på längre sikt med 300 miljoner kronor, vilket resulterar i ökade momskostnader med cirka 50 miljoner kronor och UR anger preliminärt att utrymmet skulle behöva öka med drygt 10 miljoner kronor.

Sammantaget betyder det att programföretagen gör den mycket preliminära bedömningen att momskompensationskontot på sikt skulle behöva öka med 120 miljoner kronor utöver den nivå programföretagen i genomsnitt har haft de senaste tre åren. Samtliga bolag har understrukit att de inte har haft kunskap om hur andra förslag i betänkandet eventuellt påverkar deras bedömning. Ett förändrat uppdrag och/eller en förändrad medelstildelning ändrar naturligtvis programföretagens behov av utrymme för momskostnader.

120 miljoner kronor är en stor kostnad för avgiftsbetalarna att bära. Man ska dock komma ihåg att avgiftsbetalarna redan idag står för programföretagens momskostnader, att momsen blir en intäkt för staten som kan användas för andra ändamål, och att det är troligt att ökade inköp leder till ökad aktivitet i samhällsekonomin vilket i sin tur leder till ytterligare momsintäkter för staten. Avgifterna går med andra ord tillbaka till allmänheten som betalar avgifterna, om än i form av statliga utgifter för andra ändamål.

Om riksdagen beslutar att medelstildelningen till programföretagen ska öka med 2 procent om året i enlighet med vårt förslag, bör medlen som tillförs momskompensationskontot också öka med 2 procent om året. Medel på momskompensationskontot som inte utnyttjas ett år kan utnyttjas som kompensation för ingående moms kommande år. Ingen överföring görs mellan momskompensationskontot och rundradiokontot.

Programföretagens rätt till kompensation för ingående moms från momskompensationskontot samt med vilka villkor denna rätt eventuellt är förknippad bör anges i anslagsvillkoren till respektive programbolag.

Avstämningar av behållningen på kontot bör göras i samband med att regeringen, inför en ny tillståndsperiod, lämnar förslag till medelstildelning från rundradiokontot till respektive bolag samt i samband med den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4 (avsnitt 4.1.5). Om behållningen på kontot har vuxit kan det finnas anledning att sänka avgiften något kommande period. Om programföretagen i stället uppger att utrymmet på kontot bör öka för att möjliggöra fler inköp av varor och tjänster får regering och riksdag

ta ställning till om det finns anledning att höja avgiften för att tillgodose önskemålet. I och med att modellen är ny bör en större utvärdering av modellen göras i samband med halvtidsöversynen.

Den största fördelen med denna modell i jämförelse med ESV:s modell är, som vi ser det, att det inte kan uppstå något underskott på momskompensationskontot som *i efterhand* måste täckas av antingen programföretagen eller avgiftsbetalarna. I vår modell är det avgiftsbetalarna som står för kostnaden men de gör det till en i förväg bestämd maximal nivå. Genom att ett maxbelopp specificeras för respektive bolag kan inte heller ett bolag utnyttja ett annat bolags utrymme på momskompensationskontot.

Modellen förbättrar konkurrensneutraliteten mellan tjänster utförda i egen regi och tjänster som upphandlas på marknaden vilket är syftet. Det faktum att programföretagen preliminärt har uppgett att utrymmet på momskompensationskontot bör öka med cirka 120 miljoner kronor för att uppnå konkurrensneutralitet mellan interna och externa varor och tjänster indikerar att det finns en möjlighet att de externa inköpen kommer att öka.

ESV kunde inte se att någon av de modeller ESV föreslog uppenbart strider mot EG:s statsstödsregler (se ovan). Vi instämmer i den bedömningen och anser inte att vårt förslag till modifiering av förslaget föranleder någon förändring av den bedömningen.

9 Regleringen av programföretagens verksamhet

I det här kapitlet bedömer vi om nuvarande regleringsform i sändningstillstånd och anslagsvillkor är ändamålsenlig eller om den bör omformas. Kapitlet inleds för denna bedömning med en beskrivning av regleringsformens konstitutionella grund i regeringsformen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det starka skydd som finns för yttrandefriheten genom grundlagen innebär begränsningar för hur verksamheten kan regleras. För en bättre förståelse av de överväganden som görs senare i kapitlet redogör vi för bl.a. bestämmelserna om etableringsfrihet för sändningar i tråd, redaktionellt oberoende och efterhandsgranskning samt förbudet mot censur. För den med särskilt intresse för den rättsliga bakgrunden finns även en redogörelse för innehållet i radio- och tv-lagen (2010:696).

I kapitel 4 togs, i anslutning till frågan om begreppen kärn- och kompletterande verksamhet, upp hur avgiftsmedlen också bör få användas till verksamhet som kompletterar och utvecklar den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Vidare framhöll vi i kapitel 5 betydelsen av att programföretagen tillgängliggör sitt programutbud via nya distributionsformer och utnyttjar den potential dessa har. I det här kapitlet redogör vi närmare för förhandsprövningen och vikten av att den införda ordningen blir väl fungerande.

I analysen av regleringsformens ändamålsenlighet bedömer vi också frågor kring Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt, t.ex. när det gäller ägarstyrning, och tillsättning av ledamöter i stiftelsens styrelse.

Vidare lämnar vi förslag på hur den sidoverksamhet som finansieras på annat sätt än genom radio- och tv-avgiften kan regleras tydligare. Det gäller t.ex. SVT:s sändningar via satellit (SVT World), försäljning av program och andra tillgångar samt uthyrning av lokaler och personal.

9.1 Nuvarande regleringsform

9.1.1 Regeringsformen

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet. Dessa friheter tillförsäkras var och en gentemot det allmänna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF). Yttrandefrihet definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet definieras som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

En närmare reglering av friheten att yttra sig i tryckta skrifter finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) när det gäller friheten att yttra sig genom radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag i viss angiven utsträckning (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). Enligt 2 kap. 21 § RF får sådana begränsningar göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får begränsningen göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt 2 kap. 23 § RF begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får sådana begränsningar göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

9.1.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, med de ändringar och tillägg som gjorts genom ändrings- och tilläggsprotokoll gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 19 § RF inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt konventionens artikel 10.1 har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Det anges vidare att artikeln inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, television- eller biografföretag. Eftersom utövandet av yttrandefriheten också medför ansvar och skyldigheter, får det enligt artikel 10.2 underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet. Bestämmelsen i artikel 10 är relativt allmänt hållen och får sitt närmare innehåll genom Europadomstolens praxis.

9.1.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

Vilka medier som omfattas

YGL tillförsäkrar varje svensk medborgare rätt att fritt yttra sig i de medier som omfattas av grundlagen. Yttrandefriheten enligt grundlagen gäller bara yttranden som framförs i vissa medier. YGL omfattar radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med vissa liknande överföringar förstås andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, t.ex. överföringar från vissa databaser på internet. Med tekniska upptagningar avses upptagningar som

innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

Yttrandefriheten vid användningen av dessa medier skyddas av grundlagen för att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Radioprogram används i grundlagen som en samlingsbeteckning på radio- och tv-program och innehåll i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt för innehåll i vissa offentliga uppspelningar ur en databas.

Tillämpningsområde

YGL är enligt 1 kap. 6 § första stycket YGL tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med kravet att sändningen ska vara riktad till allmänheten menas att sändningen ska vara riktad till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Som sändningar av radioprogram anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren (den s.k. webbsändningsregeln). För att andra överföringar från en databas än de som avses i bestämmelsen ska omfattas av grundlagsskyddet krävs enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL bl.a. att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Vidare krävs att den som driver verksamheten antingen är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln eller att den som driver verksamheten har utgivningsbevis för den. För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs bl.a. att utgivare har utsetts och att överföringarna utgår från Sverige.

Vad som föreskrivs i grundlagen om radioprogram i allmänhet gäller också för radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Sändningen anses utgå från Sverige om upplänkningen sker från svenskt jurisdiktionsområde eller från utlandet efter programtransport från Sverige genom tråd eller radiolänk. Efter omständigheterna bör sändningen också kunna anses ha utgått från Sverige om programtransporten avser ett färdiginspelat program i form av en upptagning som inte är avsedd för mångfaldigande eller annars för spridning i annan form än genom upplänkningen och den efterföljande utsändningen (prop. 1990/91:64 s. 110).

Grundläggande principer

YGL bygger på samma grundläggande principer som tryckfrihetsförordningen. Dessa är etableringsfriheten, förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder, ensamansvaret med meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning med juryprövning.

Regeln om etableringsfrihet för trådsändningar finns i 3 kap. 1 § YGL. I första stycket anges att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Med sändning genom tråd avses en sändning genom en särskilt anordnad ledare. Exempel på trådnät är telefonnätet för fast telefoni och kabel-tv-nätet (prop. 2009/10:115 s. 85). Etableringsfriheten omfattar både vidareändningar, dvs. samtidig och oförändrad vidareförmedling av en annan sändning, och andra sändningar (prop. 1990/91:64 s. 89). Ingen skillnad görs således mellan att sända i betydelsen att bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program. Etableringsfriheten för trådsändningar innebär att inga krav på tillstånd kan ställas på sådana sändningar och att möjligheten att bedriva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen. Av förarbetsuttalanden till TF framgår att näringsrättsliga bestämmelser som t.ex. om firmaregistrering och bokföringsskyldighet inte behöver innebära en inskränkning av etableringsfriheten. Detsamma har ansetts gälla beträffande YGL.

Etableringsrätten för trådsändningar är inte helt oinskränkt. I andra stycket anges under fem punkter vilka undantag som får göras i lag. I en första punkt anges att det får meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Den s.k. vidareändningsplikten innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels vissa sändningar som sker med tillstånd av regeringen, t.ex. SVT:s sändningar, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag. Den andra punkten ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Det kan avse tillträde till och s.k. samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät, t.ex. för teletrafik enligt lagen (2003:389) om elektronisk kom-

munikation. Genom den tredje punkten ges möjlighet till regler om skyldighet för nätt innehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. I en fjärde punkt ges möjligheter till regler om skyldighet för den som sänder program i tv att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Den femte punkten ger möjlighet till ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Bestämmelsen i den fjärde punkten trädde i kraft den 1 januari 2011. Med ”den som sänder program” avses den som står bakom programmet, dvs. programföretaget, och inte den som medverkar enbart genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Undantaget ger enbart medgivande till regler för att förse sändningarna med hjälpmedel som gör dem tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det ger således inte något medgivande till regler som rör innehållet i sändningarna, t.ex. regler om skyldighet att göra program vilkas innehåll är anpassat till personer med kognitiv funktionsnedsättning. Med ordet ”tolkning” avses i lagtexten teckenspråkstolkning eller syntolkning. För bakgrunden till bestämmelsen och de överväganden som gjordes inför införandet se prop. 2009/10:81 s. 35 f.

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Av tekniska skäl har det ansetts nödvändigt att reglera användningen av det begränsade sändningsutrymme som finns i eter (prop. 1990/91:64 s. 79). Enligt andra stycket samma lagrum ska det allmänna dock eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Beträffande sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 3 kap. 1 och 2 §§ YGL gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ RF.

Förbudet mot censur innebär enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. I andra stycket görs undantag för bl.a. rörliga bilder i filmer som ska visas offentligt. Det innebär att all eventuell granskning av

radio- och tv-program ska ske i efterhand. Förbudet mot hindrande åtgärder i första stycket andra meningen innebär att det inte är tillåtet för det allmänna att utan stöd i YGL, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra offentliggörandet eller spridningen.

Ensamansvaret innebär att bara en person är straffrättsligt ansvarig för ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Med det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för periodiska tidskrifter som förebild är huvudregeln att ansvaret ska bäras av en utgivare. Utgivaren ska ha befogenhet att bestämma över innehållet så att inget införs mot hans eller hennes vilja.

Meddelarskyddet omfattar meddelar- och anskaffarfriheten, rätten till anonymitet, efterforsknings- och repressalieförbuden.

Gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF ska anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag. Det innebär att tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten sammanfaller. Exempel på yttrandefrihetsbrott när de begås i medier som omfattas av grundlagen är hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring och förtal. Straffansvaret enligt YGL när det gäller brottet olaga våldsskildring är något mera omfattande än det enligt TF.

Redaktionellt oberoende och efterhandsgranskning

Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som ska förkomma i programmen (3 kap. 4 § YGL). Bestämmelsen om redaktionellt oberoende innebär att det allmänna inte får ställa några krav på innehållet i vad som ska sändas annat än i konstitutionellt tillåtna former. Genom bestämmelsen ges programföretag som sänder med stöd av tillstånd ett skydd i förhållande till tillståndsgivaren, dvs. staten, men deras oberoende värnas också gentemot andra, som t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 117).

Enligt 7 kap. 4 § YGL får i lag föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om radioprogram, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. Bestämmelsen ger stöd åt den efterhandsgranskning av radioprogram som utförs av gransk-

ningsnämnden för radio och tv. I lagen får föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om utdömande av vite prövas av domstol.

Förbud och villkor för kommersiell reklam eller villkor för sådan reklam eller annan annonsering

Enligt 1 kap. 12 § andra stycket YGL kan föreskrifter meddelas om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Det får vidare i lag ges föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten.

9.1.4 Radio- och tv-lagen

Radio- och tv-lagen (2010:696) trädde i kraft den 1 augusti 2010 (prop. 2009/10:115, bet. 2009/10:KU25, rskr. 2009/10:331). Lagen innebär bl.a. att Europaparlamentets och rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) genomförts i svensk lagstiftning. Tillämpningsområdet för den nya lagen har utökats att omfatta också beställ-tv. Förändringar av särskilt intresse för kommitténs uppdrag är bl.a. att tillståndsplikten minskat för sändningar av ljudradio och tv-program, t.ex. krävs inte längre sändningstillstånd för mobil-tv i mobiltelenät, och att en tillståndsplikt införts för att sända sökbar text-tv. Det är inte heller längre möjligt att förena sändningstillstånd med villkor om skyldighet att utforma tjänsterna på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, utan i stället kan tillstånden förenas med villkor om att programmets innehåll ska vara särskilt anpassat.

Tillämpningsområde

Radio- och tv-lagen tillämpas på tv-sändningar och beställ-tv som kan tas emot i någon stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-stat), om leverantören av

medietjänsten är etablerad i Sverige enligt definitionen i artikel 2.3 i AV-direktivet eller alternativt använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige eller en satellitkapacitet som tillhör Sverige. Lagen är vidare tillämplig om leverantören av medietjänsten är etablerad i Sverige enligt artiklarna 49–54 i EG-fördraget. Med leverantören av medietjänsten avses den som har det redaktionella ansvaret för valet av innehåll i en ljudradio- eller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv och avgör hur innehållet struktureras. Bestämmelserna i radio- och tv-lagen om tillståndskrav, tillståndsvillkor som inte är direkt programrelaterade, tillsyn och återkallelse av tillstånd är tillämpliga även om den som levererar medietjänsten står under en annan EES-stats jurisdiktion. Lagen gäller också för sändningar av ljudradioprogram över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Registrering och tillstånd för tv-sändningar och sökbar text-tv

Den som bedriver en sändningsverksamhet som det inte behövs tillstånd för eller som tillhandahåller beställ-tv ska anmäla sig för registrering hos Myndigheten för radio och tv. Detsamma gäller för den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (satellitentreprenör).

I 4 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om krav på tillstånd för tv-sändningar och sökbar text-tv.

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för sådana tv-sändningar liksom sökbar text-tv som kräver tillstånd. Tillstånd krävs för att sända tv och sökbar text-tv med användande av radiovågor om sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz. Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras genom radio- och tv-avgiften. I övriga fall ger Myndigheten för radio och tv tillstånd. Vid fördelningen av tillstånd ska det särskilt beaktas att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar, för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster och av flera av varandra oberoende programföretag. Med programtjänst avses

enligt 3 kap. 1 § 12 ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning.

Bestämmelser om vilka villkor ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med finns i 4 kap. 8–11 §§.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får enligt 4 kap. 8 § förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. Av förarbeten till radiolagen (1966:755) framgår att kravet motiverades av att ett enda företag, Sveriges Radio, fick ensamrätt att sända tv i marknät. Det ansågs vid sådana förhållanden nödvändigt att företaget skulle inta en oavhängig hållning till olika åsiktsyttringar och smakriktningar samt att allsidigt belysa de skiftande företeelserna i samhället (prop. 1966:149 s. 29).

Vidare får enligt 4 kap. 9 § tillstånd förenas med villkor om skyldighet att sända till hela landet eller till en viss del av landet (punkten 1), sända under en viss minsta tid (punkten 2), samtidigt sända ett visst minsta antal program i varje område (punkten 3), sända sökbar text-tv i viss omfattning (punkten 4), sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning (punkten 5), bereda utrymme för sändningar med stöd av tillstånd av regeringen (punkten 6), använda viss sändningsteknik (punkten 7), samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor för att främja tillgänglighet och konkurrens (punkten 8) samt använda vissa radiosändare (punkten 9). Andra villkor tillstånd får förenas med är villkor om skyldighet att ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen (punkten 10), sända genmälen (punkten 11), i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv (punkten 12), sända ett mångsidigt programutbud (punkten 13), regionalt sända och producera program (punkten 14), kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (punkten 15), utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet (punkten 16), och utarbeta en beredskapsplan under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer samt lämna planen till regeringen och till den myndighet regeringen bestämmer (punkten 17).

Bestämmelsen om villkoret om ett mångsidigt programutbud avsåg enligt förarbetena hindra ett programföretag från att t.ex. ge

programverksamheten en ensidig inriktning mot underhållningsprogram eller billigt inköpta program (prop. 1990/91:149 s. 140). Kravet hade dessförinnan ställts på programföretagen i avtal. Uttrycket avsåg att täcka de olika ”positiva” krav som fanns i avtalen och som tog sikte på att programföretagen skulle sända program av många olika slag.

Enligt 4 kap. 10 § får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program även i andra fall än som anges i 7 kap. 1–3 §§ och program där produktplacering förekommer.

Slutligen anges i 4 kap. 11 § att ett tillstånd får förenas med villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får förändras mer än i begränsad omfattning.

Bestämmelser om tillstånds giltighetstid finns i 4 kap. 12 §. Ett tillstånd som har beviljats av regeringen att sända tv och sökbar text-tv ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen. Ett tillstånd som har beviljats av Myndigheten för radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv gäller för sex år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Innan ett beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen eller Myndigheten för radio och tv avser att förena med tillståndet. Ett beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit.

Innehållet i tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv

I 5 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om innehållet i tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv.

Allmänna krav är att en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (den s.k. demokrati-bestämmelsen).

Program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder som sänds i tv ska antingen

föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Program som tillhandahålls i beställ-tv och som innehåller ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder får inte tillhandahållas på ett sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt.

Uppgifter som förekommit i ett program i tv-sändning eller i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts på något annat sätt än genom tråd, ska beriktigas när det är befogat. Uppgifter som har förekommit i ett program i tv-sändning och i sökbar text-tv som inte är reklam och som sänts genom tråd bör beriktigas när det är befogat.

Program som inte är reklam får inte otillbörligt gynna kommersiella intressen. Det innebär att programmet inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster eller innehålla andra säljfrämjande inslag. Det får inte heller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt.

I sändningar för vilka villkor om opartiskhet gäller får det inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Den som sänder tv på annat sätt än genom tråd ska se till att följande krav uppfylls, om det inte finns särskilda skäl mot det. Mer än hälften av den årliga sändningstiden ska upptas av program av europeiskt ursprung. Minst 10 procent av den årliga sändningstiden eller minst 10 procent av programbudgeten ska avse program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga (externa) producenter. En så stor andel som möjligt bör utgöras av program som har färdigställts under de närmast föregående fem åren. Som sändningstid anses den tid då det sänds program med annat innehåll än nyheter, sport, tävlingar, annonser och försäljningsprogram. I sändningstiden ska inte heller räknas in sändningar av endast text. Tv-sändningarna ska, om det inte finns särskilda skäl mot det, i betydande omfattning innehålla program på svenska språket, program med artister verksamma i Sverige och verk av upphovsmän verksamma i Sverige. Den som tillhandahåller beställ-tv på annat sätt än genom tråd ska på lämpligt sätt och när det är praktiskt

möjligt främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung.

I 5 kap. 12 § finns en bestämmelse om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen infördes med den nya radio- och tv-lagen. 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 och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för viss tid. Med tolkning avses sådan tolkning som gör programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, t.ex. syntolkning eller tolkning till teckenspråk. Leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster ska beaktas vid bestämmandet av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig. Häri ingår att beakta antalet tittare och ta hänsyn till om leverantören redan har tillgång till nödvändig teknik (prop. 2009/10:115 s. 289). Krav att sända program vars innehåll är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning kan inte ställas med stöd av bestämmelsen (jfr villkor som kan förenas ett tillstånd med stöd av 4 kap. 9 § 5).

I propositionen Ändringar i radio- och tv-lagen (prop. 2011/12:151 s. 15), som i juni 2012 överlämnats av regeringen till riksdagen, föreslås att bestämmelsen även ska gälla för tv-sändningar i tråd, dvs. sändningar i kabel- och ip-nät. Sedan den 1 januari 2011 medger 3 kap. 1 § YGL att det i lag meddelas sådana föreskrifter, se avsnitt 9.1.3. Regeringen bedömer i propositionen att det inte finns förutsättningar för att ställa krav på att också beställ-tv som tillhandahålls genom tråd ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Regeringen konstaterar att detta i nuläget i praktiken inte torde innebära något stort problem. Som framgår av promemorian (Ds 2011:40) tillgängliggör nämligen tv-bolagen i de flesta fall utan någon formell skyldighet den tillgänglighetstjänst som varit kopplad till tv-sändningen när denna tillhandahålls i beställ-tv. Regeringen uttalar att man även fortsättningsvis kommer att följa utvecklingen på området noga.

När det gäller tv-sändningar via webben bedömer regeringens att sådana sändningar typiskt sett är att anse som tv-sändningar i

tråd och därmed omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Produktplacering

I 6 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om produktplacering. Med produktplacering avses enligt 3 kap. 1 § 10 förekomsten i ett program av en vara, en tjänst eller ett varumärke, om detta sker i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning till leverantören av medietjänsten, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis. Produktplacering som finns i program till vilka leverantören av medietjänsten har köpt visningsrättigheterna omfattas inte av regleringen (prop. 2009/10:115 s. 290).

I program i tv eller i program i beställ-tv får det inte förekomma produktplacering, om något annat inte följer av 6 kap. 2 § (6 kap. 1 §).

Enligt 6 kap. 2 § får leverantörer av medietjänster sända filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning där det förekommer produktplacering. Det gäller dock inte program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år och inte heller program där det förekommer produktplacering av alkoholdrycker och tobaksvaror, andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror, eller receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination.

Program där det förekommer produktplacering får sändas endast om programmet inte på ett otillbörligt sätt gynnar kommersiella intressen. När det förekommer produktplacering i ett program ska information lämnas om detta i början och i slutet av programmet och när programmet börjar igen efter ett avbrott för annonser.

Sponsring

I 7 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om sponsring. Med sponsring avses enligt 3 kap. 1 § 14 bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ger för att finansiera dessa medietjänster eller

program i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse.

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv som huvudsakligen handlar om nyheter eller innehåller nyhetskommentarer får inte sponsras. Vidare får program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Det finns även bestämmelser med begränsningar för läkemedelsföretag. Om ett läkemedelsföretag sponsrar ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv eller i beställ-tv, får sponsringen bara främja företagets namn eller anseende men inte receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination.

Enligt bestämmelser om sponsringsmeddelanden ska en leverantör av medietjänster när ett sponsrat program tillhandahålls i en tv-sändning eller i beställ-tv ange vem som har bidragit till finansieringen. Ett sådant meddelande ska lämnas i början och i slutet av programmet eller vid ett av dessa tillfällen. I sökbar text-tv ska ett sådant meddelande lämnas löpande. Om bara en klart avgränsad del av ett program är sponsrat, ska sponsringsmeddelandet lämnas i början eller i slutet av den delen. Ett sådant meddelande förutsätter att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter inte kränks. För tv-sändningar och beställ-tv finns bestämmelser om när sponsringsmeddelanden får lämnas därutöver. Det finns även bestämmelser om hur ett sponsringsmeddelande ska utformas.

Reklam och andra annonser

I 8 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om reklam och andra annonser. Med annonser avses enligt 3 kap. 1 § 2 reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan och som har till syfte att främja en sak eller en idé. Reklam definieras enligt 3 kap. 1 § 13 som varje form av meddelande som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, och som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter.

I kapitlet finns bestämmelser om annonstid för tv-sändningar, när program får avbrytas av annonsering och om annonssignatur.

Av en annons som inte är reklam och som förekommer i tv-sändning, sökbar text-tv eller beställ-tv ska det framgå i vems intresse detta sker. Tv-program som innehåller gudstjänster eller huvudsakligen riktar sig till barn under tolv år får inte avbrytas av annonsering. Reklam får inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under tolv år. Reklam får inte förekomma omedelbart före eller efter ett program eller en del av ett program som huvudsakligen vänder sig till barn i denna ålder. Det får inte heller i reklam förekomma personer eller figurer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen vänder sig till barn i denna ålder.

I annonser får det inte förekomma personer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen handlar om nyheter och nyhetskommentarer.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i alkohollagen (2010:1622) och i tobakslagen (1993:581). Enligt 8 kap. 14 § får reklam för sådan medicinsk behandling som är tillgänglig endast efter ordination inte förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv. Inte heller försäljningsprogram för läkemedel eller för medicinsk behandling får förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv.

Det görs i kapitlet vissa undantag för egenreklam, sådan reklam som en leverantör av medietjänster gör för sin programverksamhet.

Vidaresändning

I 9 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om vidaresändning i kabelnät. Enligt 9 kap. 1 § ska är den som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av tv-sändningar till allmänheten genom tråd, om ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot tv-sändningar, se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot tv-sändningar som sker med tillstånd av regeringen och som kan tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Tv-sändningarna ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Skyldigheten 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. En sådan sändningsplikt gäller bara om förutsättningarna för vidaresändning enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till

litterära och konstnärliga verk är uppfyllda. Sändningsplikten gäller också tv-sändningar som en tillståndshavare genomför för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd.

Vidare finns i kapitlet en bestämmelse om antalet programtjänster som omfattas av sändningsplikten.

Tillstånd för ljudradiosändningar

I 10 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om ljudradio-sändningar.

Enligt 10 kap. 1 § krävs tillstånd för att sända ljudradioprogram med användning av radiovågor om sändningen sker på frekvenser under 30 megahertz och som enligt för Sverige bindande internationella överenskommelser är avsedda för rundradiosändningar, eller sändningen sker på frekvenserna 87,5–108 megahertz, 174–240 megahertz eller 470–790 megahertz.

Av 11 kap. 1 § framgår att regeringen meddelar tillstånd att sända ljudradioprogram om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften, dvs. rikstäckande ljudradiosändningar, och ljudradio-sändningar till utlandet. Med ljudradiosändning avses enligt 3 kap. 1 § 7 en sändning av ljudradioprogram med hjälp av elektroniska kommunikationsnät som en leverantör av medietjänster tillhandahåller, är riktad till allmänheten, och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Enligt 11 kap. 2 § innebär ett tillstånd av regeringen att sända ljudradioprogram rätt att i varje område samtidigt sända det antal programtjänster som tillståndet avser under den del av dygnet som anges i tillståndet. Med programtjänst avses enligt 3 kap. 1 § 12 ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning.

I 11 kap. 3 § finns villkorskatalogen avseende ljudradiosändningar. Enligt första stycket i paragrafen får ett tillstånd att sända andra ljudradioprogram än närradio och kommersiell radio förenas med villkor som anges i 4 kap. 8 § (villkor om opartiskhet och saktighet), 10 § (förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program även i andra fall än som anges i 7 kap. 1–3 §§, och program där produktplacering förekommer) och 11 § (villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får förändras mer än i begränsad

omfattning). Dessutom får ett tillstånd förenas med villkor om skyldighet att sända till hela landet eller till en viss del av landet (punkten 1), sända under en viss minsta tid (punkten 2), samtidigt sända ett visst minsta antal program i varje område (punkten 3), bereda utrymme för sändningar som är särskilt anpassade för synskadade enligt 10 kap. 2 § och utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (punkten 4), bereda utrymme för sändningar med stöd av tillstånd av regeringen (punkten 5), använda en viss sändningsteknik (punkten 6) och samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor för att främja tillgänglighet och konkurrens (punkten 7). Andra villkor som ett tillstånd får förenas med är villkor om skyldighet att använda vissa radiosändare (punkten 8), ta hänsyn till ljudradions särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen (punkten 9), iaktta bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första stycket (punkten 10), sända genmälen (punkten 11), i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv (punkten 12), sända ett mångsidigt programutbud (punkten 13), regionalt sända och producera program (punkten 14), kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (punkten 15) och utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet (punkten 16). Ett tillstånd får slutligen också förenas med villkor om skyldighet att utarbeta beredningsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer samt lämna planen till regeringen och till den myndighet som regeringen bestämmer (punkten 17).

Bestämmelser om tillståndens giltighetstid, för andra ljudradio-program än närradio och kommersiell radio, finns i 11 kap. 4 §. Ett tillstånd som beviljats av regeringen att sända ljudradioprogram ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen. Ett tillstånd som har beviljats för en tid av minst fyra år förlängs på oförändrade villkor med ytterligare fyra år, om tillståndshavaren önskar det och regeringen inte senast två år före tillståndstidens utgång har meddelat att tillståndet inte kommer att förlängas eller att regeringen önskar att förändra villkoren. Regeringen föreslår i propositionen Ändringar i radio- och tv-lagen (prop. 2011/12:151 s. 26) att den senare bestämmelsen ska avskaffas. Som skäl anges att tillståndstidens längd hör till de frågor som regelmässigt behandlas av riksdagen inför varje ny tillståndsperiod för radio och tv i allmänhetens

tjänst. Mot den bakgrunden finns inte anledning att i lagen lägga fast hur långa tillståndperioder som ska gälla för sådana sändningar. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innan beslut om tillstånd fattas ska enligt 11 kap. 5 § den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen när det gäller radio och tv i allmänhetens tjänst avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit. Övriga villkor kan föreskrivas utan att tillståndshavaren godkännt dem på förhand. Med villkor som är programrelaterade menas i detta sammanhang sådana tillståndsvillkor som meddelats med stöd av 4 kap. 8 och 10 §§ samt 11 kap. 3 § 4 och 9–15 (prop. 2007/08:8 s. 66).

Innehållet i ljudradiosändningar

I 14 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om innehållet i ljudradiosändningar. Den som sänder ljudradioprogram med tillstånd av regeringen ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare får ljudradioprogram som inte är reklam inte otillbörligt gynna kommersiella intressen. Det innebär att programmet inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster eller innehålla andra säljfrämjande inslag, eller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt. I sändningar för vilka villkor om opartiskhet gäller får inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Reklam, andra annonser och sponsring

I 15 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om reklam, andra annonser och sponsring. Av en annons som inte är reklam och som förekommer i ljudradiosändningar ska det framgå i vems intresse det sker. I annonser i ljudradiosändningar får det inte förekomma personer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i alkohollagen (2010:1622) och tobakslagen (1993:581). Vidare finns i läkemedelslagen (1992:859) bestämmelser om förbud mot vissa slag av marknadsföring av läkemedel. Bestämmelserna i kapitlet gäller inte för sådan reklam som den sändande gör för sin programverksamhet.

Program i ljudradiosändning som huvudsakligen handlar om nyheter eller innehåller nyhetskommentarer får inte sponsras. Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Vidare ska den som sänder ett sponsrat program i ljudradio ange vem som har bidragit till finansieringen. Ett sådant meddelande ska lämnas på lämpligt sätt i början och i slutet av programmet eller vid ett av dessa tillfällen. Sponsringsmeddelandena får inte innehålla säljfrämjande inslag.

Granskning och tillsyn

I 16 kap. radio- och tv-lagen finns gemensamma bestämmelser om granskning och tillsyn.

Justitiekanslern övervakar genom granskning i efterhand om program som sänts i tv eller tillhandahållits i beställ-tv innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med bestämmelserna i 5 kapitlet.

Granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om program, som har sänts i tv eller ljudradio eller tillhandahållits i beställ-tv, står i överensstämmelse med lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Nämnden övervakar också efterlevnaden av bestämmelserna om tillgänglighet i 5 kap. 12 § om regeringen har meddelat beslutet.

Bestämmelser om Myndighetens för radio och tv:s tillsyn finns i 16 kap. 3 §. Myndigheten övervakar att programföretagen följer sådana villkor som har beslutats med stöd av 4 kap. 9 § 1–4, 6–9, 16 och 17 samt 11 kap. 3 § andra stycket 1–3, 5–8, 16 och 17.

I kapitlet finns också bestämmelser om redovisning beträffande europeiska produktioner. Sådana redovisningar ska ske till Myndigheten för radio och tv.

Bestämmelser om upplysningsskyldighet för den som bedriver tillståndspliktig verksamhet finns i 16 kap. 9 §. På begäran av Myndigheten för radio och tv eller Konsumentombudsmannen ska den

som bedriver verksamhet enligt lagen lämna de upplysningar och handlingar som behövs för att kontrollen av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen och de villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bestämmelser om sammansättningen i granskningsnämnden för radio och tv och nämndens beslutförhet finns i 16 kap. 14 §. Nämnden har sju ledamöter, varav en är ordförande. Ordföranden och viceordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Sanktioner och återkallelse av tillstånd

I 17 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om straff, särskilda avgift och vite. Enligt 17 kap. 5 § får den som inte följer de bestämmelser och villkor som anges i paragrafen åläggas att betala en särskild avgift. De bestämmelser och villkor som avses är bl.a. villkor om annonser, sponsrade program och produktplacering, bestämmelser om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen, bestämmelser om produktplacering, sponsring, annonser och reklam i 6–8 och 15 kapitlet. Avgiften fastställs enligt 17 kap. 6 § till lägst femtusen kronor och högst fem miljoner kronor. Den bör dock inte överstiga tio procent av den årsomsättning som leverantören av medietjänster hade det föregående räkenskapsåret. Vid fastställandet av avgiften ska särskilt beaktas de omständigheter som legat till grund för prövningen av frågan om avgift ska påföras och de intäkter som leverantören kan beräknas ha fått med anledning av överträdelsen.

En bestämmelse om offentliggörande av granskningsnämnden för radio och tv:s beslut finns i 17 kap. 10 §. Granskningsnämnden för radio och tv får besluta att leverantören av medietjänster på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut, när nämnden funnit att någon har brutit mot programrelaterade villkor som beslutats med stöd av 4 kap. 8 och 9 §§, 11 kap. 3 § eller bestämmelsen om beriktigande i 5 kap. 4 § första stycket. Beslutet får innefatta ett föreläggande vid vite.

Bestämmelser om föreläggande att följa bestämmelser finns i 17 kap. 11 §. Den som inte följer de bestämmelser som anges i paragrafen eller de beslut som meddelas med stöd av bestämmelserna, får meddelas de förelägganden som behövs för att bestämmelserna ska efterlevas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Bland uppräknade bestämmelser finns bestämmelserna om tillståndsvillkor enligt 4 kap. 9 § 1–4, 6–9 och 16 samt 11 kap. 3 § andra stycket 1–3,

5–8 och 16 samt om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning enligt 5 kap. 12.

I 18 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv och tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradioprogram får enligt 18 kap. 2 § första stycket återkallas om den som har tillståndet väsentligt brutit mot 5 kap. 1, 2, 4–6 och 12 §§, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1–14 §§, 14 kap. 1–3 §§ eller 15 kap., eller ett villkor som förenats med tillståndet med stöd av 4 kap. 8–11 §§ eller 11 kap. 3 § har åsidosatts på ett väsentligt sätt.

Enligt 18 kap. 7 § första stycket får beslut om återkallelse av tillstånd fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

I 19 kap. radio- och tv-lagen har bestämmelser om handläggningen av mål om återkallelse, särskild avgift och vite m.m. samlats. Vidare finns i 20 kap. bestämmelser om överklagande.

9.1.5 Sändningstillstånd och anslagsvillkor

Uppdraget radio och tv i allmänhetens tjänst kommer främst till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med. I avsnittet om innehållet i radio- och tv-lagen redogjordes för vilka villkor som sändningstillstånden kan förenas med.

Nuvarande sändningstillstånd att sända ljudradio meddelades SR den 17 december 2009. Samma datum meddelades SVT tillstånd att sända tv och UR tillstånd att sända ljudradio och tv. Tillstånden trädde i kraft den 1 januari 2010 och gäller till och med den 31 december 2013. Tillstånden för SVT och UR kompletterades den 17 juni 2010 med en rätt att sända tv med hd-tv-kvalitet. Tillstånden för SR och UR kompletterades den 28 oktober 2010 med en rätt att sända digital ljudradio. SR och UR har som framgår av kapitel 11 även tidigare haft tillstånd att sända digital ljudradio.

I nuvarande sändningstillstånd finns villkor med allmänna bestämmelser, om innehållet i sändningarna, genmäle, beriktigande (gäller SR och UR), villkor för reklam och sponsring samt beredskaps- och säkerhetsfrågor. I kapitel 4 redogjordes närmare för villkoren med de allmänna bestämmelserna och om innehållet i sändningarna, bl.a. villkor som rör kultur, utbildning, folkbildning och minoritetspråk. Tillstånden får inte innehålla andra programrelaterade villkor

än dem som programföretagen godtagit. Även tillståndens periodens längd och betydelsen av denna för SR:s, SVT:s och UR:s självständighet och integritet behandlades i kapitel 4.

I kapitel 10 redogörs närmare för villkoren i sändningstillstånden om sponsring och indirekt sponsring.

Sändningstillstånden återfinns i bilagorna 2–7.

Anslagsvillkoren är kopplade till medelstilldelningen och beslutas av regeringen årligen. I anslagsvillkoren finns villkor relaterade till programföretagens ekonomi, verksamhet, organisation samt redovisning och revision. Genom att villkoren är på en övergripande nivå och normalt sett inte ändras under en tillståndsperiod uppnås balansen mellan å ena sidan det oberoende som krävs för att programföretagen ska kunna uppfylla sitt uppdrag i allmänhetens tjänst och å andra sidan den styrning som riksdag och regering behöver utöva på radio- och tv- avgiftsbetalarnas vägnar (prop. 2008/09:195 s. 20). Bland villkoren för verksamheten ingår villkor om förhandsprövning av nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som programföretagen vill lansera. Villkoren om förhandsprövning beskrivs närmare i ett särskilt avsnitt som följer. Anslagsvillkoren om programföretagens redovisningar och sidoverksamheter behandlas mer utförligt i kapitel 10.

Anslagsvillkoren återfinns i bilagorna 8–10.

Närmare om förhandsprövningen

Anslagsvillkorens innehåll

Enligt anslagsvillkoren ska nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT respektive UR vill lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan ska även sändas till Myndigheten för radio och tv. Anmälan ska så långt det är möjligt utformas för att kunna utgöra underlag för en öppen konsultation.

Anmälan ska innehålla följande:

- en utförlig beskrivning och motivering av tjänsten som utgår från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst,

- en redogörelse för vad tjänsten tillför i relation till existerande eget respektive andras utbud,
- en beskrivning av hur tjänsten påverkar övrig verksamhet, bl.a. med avseende på ekonomiska konsekvenser,
- en redogörelse för målgrupp och förväntad användning bland befolkningen,
- uppgifter om planerad lansering och expansion, en bedömning av tjänstens marknadspåverkan, t.ex. med avseende på vilka aktörer som påverkas och hur, samt
- en kortfattad sammanfattning.

Proposition 2008/09:195

I prop. 2008/09:195 s. 38 f. angavs följande skäl för förslaget om kravet på att regeringen ska godkänna nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse.

Uppdraget i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som lanseras har ett tillräckligt stort värde för allmänheten för att motsvara t.ex. de kostnader som tjänsten genererar. Den första prövningen av om nya tjänster ska lanseras ska alltid ske inom företagen. SVT, SR och UR verkar på en konkurrensutsatt marknad. EG:s konkurrensregler ställer krav på att uppdraget i allmänhetens tjänst är tydligt utformat om verksamheten ska bekostas av allmänna medel, t.ex. genom tv-avgifter, och att nya tjänster prövas. Det är lämpligt att själva prövningen görs på myndighetsnivå och regeringen avser att utarbeta en modell för hur sådana prövningar ska ske.

När det gällde frågan om vad som var en ny permanent programtjänst eller andra tjänster av större betydelse hänvisades till Public Service-utredningens bedömning (SOU 2008:64 s. 141 f.) Det var fråga om en ny programtjänst när det var en kanal som hade ett eget namn. En kanal som bestod av material från andra kanaler var en ny kanal om den sändes, omnämndes och därmed kunde uppfattas som en egen kanal. Att starta en kanal med samma innehåll som i en redan existerande kanal, men med exempelvis möjlighet att separera ljudet eller där bilden har större detaljrikedom, borde inte betraktas som en ny programkanal eller liknande

tjänst. Något medgivande från regeringen borde inte heller krävas för att tillgängliggöra kärnverksamheten på nya plattformar.

Beträffande andra nya tjänster av större betydelse uttalades vidare. Det är svårt att på förhand veta vilka tjänster som kan bli aktuella och det är därför i första hand programföretagens sak att avgöra vilka nya tjänster som är av sådan betydelse att de ska anmälas.

Tidigare krav på anmälan till regeringen vid förändringar av verksamheten

Enligt anslagsvillkoren för 2010 skulle nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT eller UR ville lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan skulle innehålla en motivering som utgick från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst. Villkoret innefattade inte något krav på att tjänstens marknadspåverkan skulle bedömas.

Enligt tidigare anslagsvillkor fick programföretagen inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning genom att t.ex. starta permanent nya programkanaler eller liknande tjänster. Införandet av detta villkor motiverades enligt följande (prop. 2005/06:112 s. 70 f.). Radio och tv i allmänhetens tjänst borde även framöver ha goda möjligheter att delta i den tekniska utvecklingen. Härigenom kunde programverksamheten fördjupas och nya vägar skapas för kommunikation med tittare och lyssnare. Vid aktivt deltagande i teknikutvecklingen fanns det större möjligheter för utveckling av tekniska lösningar som inte enbart skedde i enlighet med kommersiella önskemål och behov. Det var viktigt att den tekniska utvecklingen, inte minst för tjänster och utsändning i marknät, tillgodosåg de krav som ställdes på radio och tv i allmänhetens tjänst, t.ex. när det gällde kvalitet och tillgänglighet.

Samtidigt framhölls att verksamheten finansierades med allmänna medel och att försiktighet borde iakttas när det gällde satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla lyssnare och tittare hade tillgång till. Det var naturligt att ny teknik i ett inledningsskede inte kunde användas av alla lyssnare och tittare. Om en ny tjänst eller en ny distributionsstandard fick ett brett genomslag

måste ett företag som verkade i allmänhetens tjänst dock räkna med att den skulle göras tillgänglig för alla. Kostnad och efterfrågan för varje enskild teknik fick noga värderas.

En huvuduppgift för radio och tv i allmänhetens tjänst var att vara en samlande kraft och erbjuda en utgångspunkt från vilken frågor av betydelse för hela samhället kunde diskuteras gemensamt. Detta krävde en programverksamhet som inte splittrades upp i alltför många olika kanaler och tjänster.

Mot denna bakgrund fick programföretagen inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning, t.ex. genom att starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster.

Tillstånden för SR, SVT och UR har under 2010 kompletterats med rätt att sända tv med hd-tv-kvalitet och att sända radio digitalt. Någon anmälan om förändring av verksamheten har inte lämnats in under tillståndsperioden.

EG:s konkurrensregler och krav på att nya tjänster prövas

I ett till Amsterdamfördraget fogat protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna slås fast att systemet för 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 samt att medlemsstaterna själva får finansiera och formulera uppdraget att verka i allmänhetens tjänst i den utsträckningen att det inte påverkar konkurrensen och handelsvillkoren i gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset. I ett meddelande 2001 från Europeiska kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst fastställdes de ramar som ska styra den statliga finansieringen av public service-verksamheten (EGT C 320, 15.11.2001, s. 5). Den 1 juli 2009 antog kommissionen ett nytt meddelande om tillämpningen av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1–14).

Enligt det nya meddelandet 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. Statligt stöd ska få användas för att distribuera audiovisuella tjänster under

förutsättning att dessa uppfyller protokollet om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna. För att kunna säkerställa det ska medlemsstaterna undersöka om väsentligt nya audiovisuella tjänster och väsentliga ändringar av befintliga tjänster möter protokollets villkor och bedöma hur de påverkar marknaden och konkurrensen.

En svensk modell för prövningen och uppdraget till Myndigheten för radio och tv

Förslag till en modell för hur prövningar av nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse skulle ske lades fram i en rapport i januari 2010 (Förhandsprövning av nya tjänster: Förslag på svensk modell, Nina Wormbs).

Regeringen beslutade den 16 december 2010 (Ku2009/1674/MFI) att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att genomföra ifrågasvarande prövningar. Prövningarna 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. Myndigheten ska begära in den kompletterande information som behövs från det berörda programföretaget för att prövningen ska kunna genomföras. I varje prövning ska ingå ett remissförfarande genom en öppen konsultation, där myndigheten på lämpligt sätt inhämtar synpunkter på den anmälda tjänsten. Konsultationen ska pågå i minst tre veckor. Myndigheten ska med anmälan som huvudsaklig grund göra en bedömning av tjänstens allmänna värde. Vidare ska den, med anmälan och remiss-synpunkterna från konsultationen som huvudsaklig grund, göra en bedömning av tjänstens marknadspåverkan. Den sistnämnda bedömningen ska avgöras efter samråd med Post- och telestyrelsen. De två bedömningarna ska vägas samman till ett yttrande gällande om tjänsten i fråga bör godkännas för lansering. Myndighetens yttrande ska, tillsammans med inkomna remissvar, lämnas till regeringen senast tre månader efter att programföretagets anmälan inkommit till myndigheten.

Redovisning i public service-redovisningen

Enligt anslagsvillkoren ska SR, SVT och UR i den årliga redovisningen av hur uppdraget har fullgjorts redogöra för vilka nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som har lanserats under året. Detta gäller oavsett om tjänsterna har anmälts för godkännande eller inte. För de tjänster som har lanserats på försök ska det anges hur lång försökstid som har planerats för dessa.

I programföretagens public service-redovisningar för 2010 finns inga uppgifter av sådant slag, vilket konstateras av granskningsnämnden för radio och tv i yttrande den 20 juni 2011 (yttrande dnr 11/00497, 533 och 534). Av yttrandet framgår att programföretagen när de tillfrågats angett att det inte har lanserats nya permanenta programtjänster eller tjänster av större betydelse och att det inte heller har inletts någon försöksverksamhet. Med hänvisning till att redovisningen enligt anslagsvillkoren även ska avse företagens planer för kommande år uttalar nämnden att det är rimligt att det i en sådan redovisning ingår att redogöra för planer för nya permanenta tjänster och eventuella försöksverksamheter.

Av yttrandet från granskningsnämnden för radio och tv beträffande public service-redovisningar för 2011 (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578) framgår att programföretagen inte lanserat nya permanenta programtjänster eller tjänster av större betydelse och att det inte heller har inletts någon försöksverksamhet. När det gäller redovisningens innehåll kan beträffande SR tilläggas följande. I anledning av att någon information inte lämnats i redovisningen, har SR efter att ha tillfrågats svarat att bolaget inte lanserat någon ny permanent programtjänst eller annan tjänst av större betydelse. Nämnden har, mot bakgrund av anslagsvillkorens utformning och att det i första hand är SR:s sak att avgöra vilka tjänster som är av sådan betydelse att de ska anmälas till regeringen, ansett att avsaknaden av en upplysning om någon försöksverksamhet bör uppfattas så att det inte förkommit någon sådan lansering. Anmärkningen görs att redovisningen enligt nämndens mening skulle vinna i tydlighet på en direkt upplysning om någon försöksverksamhet förekommit eller inte.

Ärendehandläggningen granskad av konstitutionsutskottet

Ärendehandläggningen av förhandsprövningen i regeringen behandlades i ett granskningsärende i konstitutionsutskottet under våren 2011 (bet. 2010/11:KU20). I anmälan gjordes gällande att förfarandet fick anses strida mot YGL:s krav och public service-företagens ställning som oberoende medieföretag. Utskottets ställningstagande var följande (Reservation M, FP, C och KD).

Förhandsprövningen ansågs inte strida mot censurförbudet i YGL. Prövningen handlade inte om att själva innehållet i radio- och tv-program förhandsgranskas. Förhandsprövningen handlade i stället om att avgöra om en ny programtjänst, t.ex. en ny kanal, som något av public service-företagen vill starta skulle bekostas med offentliga medel, dvs. radio- och tv-avgifter. Medelstillelningen till public service-företagen får förenas med vissa villkor som beslutas av regeringen. Det är inte helt klart vilka slags villkor som kan ställas upp i dessa anslagsvillkor. Klart är att anslagsvillkoren liksom sändningsvillkor måste ha stöd i de allmänna riktlinjer som på förslag av regeringen beslutas av riksdagen inför en ny tillståndsperiod. I det aktuella fallet kunde det ifrågasättas om förhandsprövningen i den utformning som den fått i alla delar verkligen hade stöd i riktlinjerna. Enligt utskottets mening fick beredningen av frågan anses bristfällig. Varken i den bakomliggande utredningen eller i regeringens proposition, som överlämnats till riksdagen i juni 2009, nämndes att den prövning – som regeringen aviserade skulle utföras av en myndighet – skulle innefatta en bedömning av tjänstens marknadspåverkan. Inte heller nämndes något om detta i anslagsvillkoren för 2010 som på grundval av riksdagens beslut fastställdes av regeringen i december 2009. Det som framgick av regeringens proposition var att anmälan borde innehålla en motivering av tjänsternas värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst. Enligt utskottets mening borde regeringen ha återkommit till riksdagen med förslag till villkor som även omfattar marknadspåverkan.

En grundläggande förutsättning för public service-företagens uppdrag är att de kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållande till staten. I fråga om anslagsvillkoren för 2011 kunde utskottet konstatera att det villkor som det i det nu aktuella fallet var fråga om var av en helt annan karaktär än vad som synes ha varit avsett i förarbetena till den tidigare gällande radio- och tv-lagen. I dessa förarbeten angavs som exempel på villkor,

som skulle kunna ställas upp i det som under en längre tid kallats anslagsvillkor, krav på ekonomisk redovisning, tekniska investeringar och uppbyggnad av lokalredaktioner. Det kunde enligt utskottets mening ifrågasättas om det aktuella villkoret var av sådant slag att det var förenligt med public service-företagens oberoende ställning. Det tycks också som att detaljstyrningen via anslagsvillkoren över tid hade ökat. Det önskvärda med en sådan utveckling kunde diskuteras. I förlängningen kunde det enligt utskottets mening ifrågasättas om den var förenlig med tankegångarna bakom YGL.

9.2 Närmare om nuvarande regleringsform

9.2.1 All verksamhet omfattas inte av sändningstillstånden

Det är programföretagens sändningar av tv- och radio-kanaler i marknät som formellt omfattas av regleringen i sändningstillstånden.

SVT:s tv-kanaler sänds också via satellit och trådbundna nät. De här sändningarna omfattas indirekt av regleringen. SVT tillgängliggör också enskilda program via internet genom tjänsten SVT Play. På SVT Play tillgängliggörs program som sänds i de tv-kanaler som omfattas av sändningstillståndet och ett mindre antal program exklusivt, för tittande vid en tidpunkt som användaren väljer, s.k. beställtjänster. På SVT Play direktsänds också program som samtidigt sänds i någon av tv-kanalerna och ett mindre antal webbexklusiva program.

SR:s radiokanaler som omfattas av sändningstillstånd för FM och digitalradio sänds samtidigt via internet. De här sändningarna via internet omfattas också indirekt av regleringen. Däremot omfattas inte sändningarna av SR:s webbexklusiva radiokanaler.

UR:s sändningstillstånd ger programföretaget rätt att använda delar av SR:s och SVT:s sändningsutrymme. Alla program som sänds på detta sätt tillgängliggörs också via internet på UR Play. Idag tillgängliggörs inga webbexklusiva program. Även program som UR tillgängliggör via slutna nätverk och mediecentraler har sänts i marknät.

Programföretagens verksamhet på internet i övrigt, t.ex. annat innehåll på webbplatser och användning av sociala medier omfattas inte heller av regleringen i sändningstillstånden.

Bestämmelserna i radio- och tv-lagen tillämpas på sändningar via internet och för beställ-tv.¹ Verksamhet som inte omfattas av regleringen i sändningstillstånden är således inte oreglerad. Även programföretagens användning av sociala medier kan bli föremål för prövning i granskningsnämnden för radio och tv.² Däremot har radio- och tv-lagen inte ansetts tillämplig på textinformation på programföretagens webbplatser.³

9.2.2 En kompletterande reglering i anslagsvillkoren

Anslagsvillkoren omfattar till skillnad från regleringen i sändningstillstånden programföretagens verksamhet i sin helhet. I villkoren regleras såväl verksamhet som finansieras med avgiftsmedel som sidoverksamheter som ska bära sina egna kostnader. I avsnitt 4.1.3 föreslås att begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet som idag används i villkoren tas bort. Enligt förslaget ska medlen användas för den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Medlen ska också få användas för att tillgängliggöra de marksända programmen på andra plattformar samt för att komplettera och utveckla den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Den verksamhet som inte regleras i sändningstillstånden ska utgå från och ha tydlig koppling till den verksamhet som regleras i sändningstillstånden. Programföretagen ska upprätthålla en god balans i omfattningen mellan verksamhet som regleras i sändningstillstånden och övrig avgiftsfinansierad verksamhet. Även för programföretagens sidoverksamheter uppställs särskilda villkor.

Sändningstillstånden avser endast en distributionsform. I anslagsvillkoren anges hur programföretagen ska förhålla sig till andra distributionsformer och tillgängliggörandet av verksamheten på olika plattformar. Programföretagen ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och tv. Det anges att det är nödvändigt att verksamheten, att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten tillgängliggörs på

¹ Granskningsnämnden för radio och TV, beslut 2007-02-07 beträffande P3 Star, digital- och webbradio, dnr 933/06-30 och beslut 2011-05-16 beträffande tv-serien The Pacific på SVT Play, dnr 11/00535, 536.

² Granskningsnämnden för radio och tv, beslut 2010-09-06 beträffande OS i Vancouver 2010 och Sydnytt, SVT1, dnr 10/00010, 11, 12 och 13 och beslut 2010-09-06 beträffande Ring så spelar vi, P4, dnr 10/00018.

³ Granskningsnämnden för radio och tv, beslut 2010-03-01, dnr 177, 178 och 179/10-30 och beslut 2010-04-20, dnr 361/10-20.

olika plattformar. 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.

Genom villkoren om förhandsprövning ges ett inflytande över större förändringar i den verksamhet som programföretagen bedriver.

I anslagsvillkoren anges närmare verksamheternas ekonomiska förutsättningar. Verksamheterna ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt och åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet ska vidtas kontinuerligt.

Vidare finns i anslagsvillkoren villkor om public service-redovisningen, dvs. hur programföretagen ska följa upp och redovisa hur uppdraget har fullgjorts.

9.2.3 Verksamhet på internet, m.m.

En brist med dagens reglering som särskilt framhållits av programföretagen är att verksamheten på internet inte kan tillgodoräknas för uppfyllandet av uppdragen i sändningstillstånden. Granskningsnämnden för radio och tv har som utgångspunkt att sändningstillstånden omfattar radio- och tv-sändningar och att verksamheter som programföretagen bedrivit på andra plattformar inte bidrar till uppfyllelsen av villkoren i sändningstillstånden. Detta har haft betydelse för bedömningen att SR inte uppfyllt villkoren när det gäller tillgängligheten för barn och unga med funktionsnedsättning (yttrande 2012-06-07, dnr 12/00554, 576 och 578). Det har också haft betydelse för bedömningen att SVT inte anses uppfyllt villkoren på följande områden: tillgängligheten för barn och unga med funktionsnedsättning, ungdomar som har teckenspråk som första språk, teckentolkning samt utvecklingen av programverksamheten för äldre barn och unga. I yttrandet över programföretagens public service-redovisningar noterar nämnden att SR arbetar aktivt med att tillgängliggöra program för barn genom sin webbverksamhet. Nämnden har dock tidigare ifrågasatt om satsningar på webben svarar mot kravet i sändningstillståndet. Nämnden anser att med begreppet programverksamheten i sändningstillståndet avses den kärnverksamhet, dvs. att producera och sända program, som bedrivs i radio. Tillgängliggörandet bör därför även ske i radio. De insatser som nämnts, som inte är knutna till webben, innebär inte

att SR kan anses ha uppfyllt villkoret att särskilt prioritera tillgängligheten till program för barn och unga med funktionsnedsättning. När det gäller den teckentolkning som SVT redovisat, konstaterar nämnden att den med undantag för ett program, enbart har distribuerats via webben. Enligt nämnden kan inte insatser i princip uteslutande på webben anses medföra att bolaget levt upp till kravet på teckentolkning. Nämnden har även tidigare år ifrågasatt om satsningar på webben i tillräcklig utsträckning svarar mot kraven i sändningstillstånden (yttrande 2011-06-20, dnr 11/00497, 533 och 534).

En annan följd av regleringsformen är verksamheten på internet inte heller kan granskas på samma sätt som sändningsverksamheten i marknätet. Någon uppföljning mot de villkor som ställs i sändningstillstånden kan inte göras.

Genom regleringen i sändningstillstånden för marknät styrs verksamheten till denna distributionsform. Att det förhåller sig så kan sägas vara mindre förenligt med innehållet i anslagsvillkoren om programutbudets tillgängliggörande och den betydelse andra distributionsformer har för att nå publiken. I tidigare avsnitt 5.6.5 redogjorde vi för marknätets fortsatta stora betydelse för tv-distributionen, bl.a. för uppfyllelsen av täckningskravet och kraven på säkerhet och beredskap. I senare avsnitt 11.4 i kapitlet där ställning tas till en eventuell övergång från FM till digitalradio beskriver vi de fördelar som marknätsdistribution ger framför andra distributionsformer, t.ex. när det gäller yttäckning och möjligheter att sända till många lyssnare samtidigt. Det finns således skäl till varför verksamheten regleras på detta sätt.

9.2.4 Regleringsformens ändamålsenlighet

Bedömning: Den nuvarande regleringsformen kan inte anses ändamålsenlig. Regleringen i sändningstillstånden omfattar formellt inte all verksamhet. Den oreglerade verksamheten kan förutses öka i omfattning. 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, bl.a. bestäm-

melsen om redaktionellt oberoende, hindrar en alltför detaljerad reglering i anslagsvillkoren.

Programföretagen har uttryckt att de uppfattat att anledningen till uppdraget i den del som avser frågan om regleringsformens ändamålsenlighet, skulle vara att det finns behov av att begränsa verksamheterna av marknadsrelaterade skäl. De har framhållit att 2 kap. 23 § RF inte skulle ge utrymme för sådana begränsningar. En brist med dagen reglering som särskilt framhållits är att verksamheten på internet inte kan tillgodoräknas för uppfyllandet av uppdragen i sändningstillstånden.

Enligt SR har skillnaderna mellan den roll public service-tv respektive radio har i samhället successivt ökat. Det skulle därför kunna finnas skäl att inte längre ha en gemensam reglering. En gemensam reglering beaktar inte skillnaderna i tv- och radioutbudet och de olika roller radio och tv har i mediasamhället. Marknadsförutsättningarna för radio är också andra än de för tv. SR anser att intresset av att kunna reglera verksamheten på internet på i princip samma sätt som i eteren får anses legitim, men att en sådan reglering förutsätter en grundlagsändring. På sikt är det enligt SR rimligt att dagen styrning av public service ersätts av en sammanhållen public service-lag.

Tyngdpunkten i regleringen av verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst ligger idag i sändningstillstånden för marknät. Vi har konstaterat att en förhållandevis stor och ökande del av programföretagens verksamhet inte formellt omfattas av denna reglering. Samtidigt har det ansetts vara av avgörande betydelse att de grundläggande riktlinjerna om t.ex. opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten tillämpas på all verksamhet som finansieras av allmänna medel (prop. 2008/09:195 s. 37).

En annan brist med dagens regleringsform är att regleringen av programföretagens uppdrag inte är samlad. Detta bidrar enligt vår uppfattning till att uppdragen kan uppfattas som otydliga.

Tidigare utredningar, Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst och Utredningen om finansiering m.m. av radio och TV i allmänhetens tjänst, bedömde regeringens möjligheter när det gällde vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren som omfattande (SOU 2005:1 s. 44 och SOU 2005:2 s. 88). Som framgår av ärendet om förhandsprövning i konstitutionsutskottet har det satts på vilket anslagsvillkoren använts för att styra verksamheten ifråga-

satts. YGL, bl.a. bestämmelsen om redaktionellt oberoende, hindrar en alltför detaljerad reglering i anslagsvillkoren. Att det utrymme som finns för reglering i anslagsvillkor inte är tydligt är enligt vår mening en allvarlig brist i dagens regleringsform, som påverkar programföretagens integritet och självständighet. Vi redogjorde i avsnitt 3.5 och 3.6 för utvecklingen av mediekonsumtionen och internet. Med en allt större del av verksamheten, som inte formellt omfattas av regleringen i sändningstillstånden, kan regleringsbehovet förväntas komma att öka.

Vår bedömning är därför att nuvarande regleringsform av de skäl som redogörs för ovan inte kan anses ändamålsenlig.

9.2.5 Självreglering

Bedömning: Ett effektivt system för självreglering inom radio- och tv-området skulle inte tillgodose de behov av reglering som finns beträffande verksamheten i SVT, SR och UR.

När behovet av en reglering av den verksamhet som idag inte omfattas av regleringen i sändningstillstånden för marknät övervägs bör ställning tas till om det finns möjlighet till ett effektivt system för självreglering inom radio- och tv-området och vilken funktion ett sådant system skulle fylla. Tidningsutgivarna (TU) har vid samrådskontakter framfört att regleringen under kommande tillståndsperiod bör lämna utrymme för en sådan självreglering.

Enligt AV-utredningen borde det principiellt vara möjligt att reglera innehållet i alla slags sändningar, inklusive trådsändningar, under de förutsättningar som RF ställer upp för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. En sådan ordning skulle kräva ändringar i YGL och utredningen framförde därför sin uppfattning i denna del till Yttrandefrihetskommittén (SOU 2008:116 s. 372). Trots denna uppfattning föreslog inte utredningen att de regler, som kunde föreskrivas som tillståndsvillkor, skulle omvandlas till föreskrifter i lag. I stället ville utredningen underlätta en utveckling mot självreglering. Det konstaterades att det inte fanns något system för självreglering som skapats av tv-företagen eller som utslutande riktades till dem, men att det inte fanns något som hindrade att vissa programbolag skapade ett eget sådant system eller anslöt sig till det system som gäller för pressen. Ett växande

antal aktörer inom radio och tv och det förhållandet att gränserna mellan olika medieområden luckras upp talade för att det borde finnas förutsättningar för att utveckla självregleringen inom radio- och tv-området. En sådan ordning skulle kunna omfatta allt programbolagen publicerade, oberoende av sändningsform. Om en effektiv självreglering skulle komma till stånd var det naturligt att myndigheter inte fortsatte att granska efterlevnaden av tillståndsvillkor som motsvarade områden som självregleringen omfattade. Detta talade för att lagstiftningen utformades på ett sätt som underlättade en anpassning till ändrade förhållanden. En ordning med tillståndsvillkor framstod i detta perspektiv som mer lämpligt än om motsvarande villkor framgick av lag. Tillståndsmyndigheten kunde då ändra eller upphäva tillståndsvillkor för de programbolag som omfattades av självregleringen.

Programföretagen har i tillämpliga delar anslutit sig till ”Spelregler för press, radio, tv”. Följande system finns idag för pressen.

Pressen Opinionsnämnd (PON) inrättades 1916 av Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen. Dessa utser varsin ledamot, medan Justitieombudsmannen och ordföranden i Sveriges advokatsamfund tillsammans utser två ledamöter. Nämndens uppgift är att slå vakt om god publicistisk sed hos tidningar och tidskrifter. I samband med att Allmänhetens pressombudsman inrättades finns i nämnden också representanter för allmänheten. Fällanden från nämnden publiceras av berörd tidning. Utgångspunkten för nämndens bedömningar är de principer för god publicistisk sed som uttrycks i ”Spelregler för press, radio, tv”, som utges av Pressens samarbetsnämnd. Publicitetsreglerna behandlar hur medieinnehåll ska utformas för att i rimlig mån respektera personlig integritet. Yrkesreglerna handlar om den journalistiska integriteten som avgörande för trovärdigheten. Yrkesetiska nämnden inom Svenska Journalistförbundet övervakar dem. Riktlinjerna mot textreklam avser att skydda medierna mot otillbörlig påverkan genom att se till att ingen sammanblandning av redaktionellt material och reklambudskap kan ske.

Allmänhetens pressombudsman (PO) har till uppgift att behandla anmälningar om avvikelser från god publicistisk sed i tidningar och tidskrifter. PO finansieras av Publicistklubben, Svenska journalistförbundet, TU och Sveriges Tidskrifter genom stiftelsen Allmänhetens Pressombudsman.

När det gäller avsteg från publicitetsreglerna i radio- och tv-program kan dessa inte bli föremål för prövning av PO eller PON, utan sådana program granskas av granskningsnämnden för radio och tv.

PON har ansett att det finns behov av att hålla ihop den själv-sanerande etiska prövningen av papperstidningar och webbtidningar för tv, dator, mobil och läsplatta. Idag prövas innehållet i alla tryckta tidningar som ges ut i Sverige och som utkommer med minst fyra nummer per år. Därutöver kan internetpubliceringar från medlemsföretag i TU och Sveriges Tidskrifter prövas.

I juni 2012 har en ny branschorganisation, Utgivarna, bildats. Avsikten är att allmänheten ska kunna vända sig dit med utgivarfrågor oavsett medieslag.

Enligt Konkurrensverket finns generellt problem ur konkurrenssynpunkt med självreglering och överenskommelser mellan bransch och myndigheter. Indirekt informationsutbyte via ett gemensamt organ kan leda till sådan samordning mellan företag som medför att konkurrensen på marknaden snedvrids och konsumenterna därmed lider skada (KKV, PM till kommittén med sammanställning av ställningstaganden kring tv-området, 2012-03-28).

Vi ser generellt positivt på att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, vidtar självsanerande åtgärder. När det gäller verksamheten på internet skulle regleringsbehovet genom ett effektivt system för självreglering kunna tillgodoses i vissa delar. Bland de villkor som diskuterades av AV-utredningen fanns sändningsvillkoren om saklighet och om hänsyn till radions och tv:s särskilda genomslagskraft. Även med en sådan ordning skulle det behövas en övergripande samlad reglering i lag av programföretagens hela verksamhet. En reglering av uppdragen, som inte idag i första hand är baserad på distributionsform, utan på innehåll.

9.3 En samlad reglering av hela verksamheten

Förslag: Ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen bör utredas i syfte att möjliggöra en samlad reglering i lag av hela verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst.

Utrymmet för ändringar i nuvarande reglering är på grund av YGL starkt begränsade. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Vi har resonerat om huruvida YGL ger ett visst regleringsutrymme om regleringen har ett samband med verksamhetens finansiering. Vi har övervägt om anslagsvillkoren som rör programföretagens verksamhet i enlighet med de förslag som lämnas (verksamhet som regleras i sändningstillstånden och verksamhet som kompletterar och utvecklar denna verksamhet samt sidoverksamhet) liksom förhandsprövningen, vars placering i anslagsvillkoren har ifrågasatts, skulle kunna föras över till lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Vi har också övervägt om en ny bestämmelse i samma lag skulle kunna ange det övergripande syftet med radio och tv i allmänhetens tjänst. En sådan övergripande reglering av public service finns i Finland, Danmark, Norge och England. Beskrivningen av det övergripande syftet med radio och tv i allmänhetens tjänst skulle i så fall ligga så nära som möjligt det som idag kommer till uttryck i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Det borde också finnas en överensstämmelse mellan beskrivningen av verksamhetens övergripande syften och hur målen för politiken på medie- och kulturområdet har formulerats. Även det som idag kommer till uttryck i anslagsvillkoren om programföretagens roll i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för tv och radio, skulle liksom i England kunna ingå i regleringen.

Idag kommer uppdragen till programföretagen som redogjorts för i kapitel 4 framför allt till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med. Det får följer för programföretagens möjligheter att tillgodoräkna sig annan verksamhet och för granskningsnämnden för radio och tv:s möjligheter att granska om programföretagen uppfyller uppdragen i allmänhetens tjänst. En sådan övergripande reglering i lag av radio och tv i allmänhetens tjänst skulle innebära en bättre överensstämmelse mellan verksamhet och reglering. Det skulle ge andra förutsättningar för hur annan verksamhet än sändningsverksamhet i marknät kan tillgodoräknas och följas upp och granskas. Det skulle också kunna bidra till att programföretagens uppdrag uppfattades som tydligare. Vidare skulle en sådan reglering, i jämförelse med en reglering i anslagsvillkor, innebära ett ökat oberoende och en stärkt integritet för programföretagen.

Om yttrandefrihetsgrundlagen medger reglering i lag

YGL är mycket detaljerad i sin utformning. I förarbetena till lagen (prop. 1990/91:64) resoneras kring det detaljerade grundlags-skyddet för tryckfriheten i TF och det förhållandet att skyddet genom reglerna i 2 kap. RF inte gick lika långt som föreskrifterna i TF. Det konstaterades att RF innehöll ett generellt skydd för yttrandefriheten, men att friheten att yttra sig i radio och tv till skillnad från det tryckta ordet saknade ett detaljerat skydd i grundlag med den särskilda styrka ett sådant skydd ger (a. prop. s. 28). Med tanke på den betydelse som radio och tv hade fått framstod det som särskilt angeläget att yttrandefriheten fick denna säkrare förankring i grundlag såvitt gällde dessa medier (a. prop. s. 44).

Redan i den inledande paragrafen (1 kap. 1 § andra stycket YGL) slås fast att inga andra begränsningar i yttrandefriheten får göras än de som följer av grundlagen. I direkt anslutning till bestämmelsen om etableringsfrihet för radio- och tv-sändningar genom tråd (3 kap. 1 § YGL) anges i vilka fall undantag får göras genom föreskrifter i lag. Sändningar av radio och tv på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. För såväl begränsningar som görs med stöd av undantagen beträffande trådsändningar och för begränsningar som kan göras genom tillstånd och tillståndsvillkor gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF (3 kap. 3 § YGL).

Bestämmelsen i 3 kap. 2 § YGL innebär en inskränkning i etableringsfriheten. I förarbetena till grundlagen konstaterades att någon etableringsfrihet för radio- och tv-sändningar på annat sätt än genom tråd inte var möjlig och att detta borde framgå uttryckligen av grundlagen. Därför skulle lagen avfattas så att det klart framgick att ett tillståndssystem var tillåtet. Däremot ansågs det inte att grundlagen skulle lägga fast någon viss ordning för hur radio- och tv-verksamheten skulle organiseras utan att den skulle lämna öppet för sådana regler som bör kunna finnas när verksamheten bedrivs av ett företag med en sådan särställning som Sveriges Radio hade. Grundlagen skulle således ge utrymme för lagstiftning gällande bl.a. avtal mellan staten och dem som får tillstånd till radio- och tv-sändningar. Det utrymme för reglering som lämnas i YGL för verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst får förstås mot bakgrund av det historiska sammanhanget. Vid tidpunkten för

införandet av grundlagen var huvudformerna av medierna radio och tv de trådlösa marksändningarna (a. prop. s. 44).

I förarbetena uttrycktes också att grundlagen borde säkerställa det redaktionella oberoendet hos dem som sänder radioprogram (a. prop. s. 81 f.). Detta kom till uttryck i bestämmelsen i 3 kap. 4 § YGL, som anger att den som sänder radioprogram självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen om redaktionellt oberoende innebär ett skydd gentemot det allmänna, staten, men också mot andra som t.ex. annonsörer. Vi har diskuterat om det finns en skillnad mellan det allmänna som ägare till radio och tv i allmänhetens tjänst och det allmänna i paragrafens mening. En jämförelse har gjorts med det inflytande som en enskild ägare till radio och tv verksamhet har. Vi har dock kommit till slutsatsen att det varken är möjligt eller önskvärt att skilja det allmänna i sin funktion som ägare till radio och tv i allmänhetens tjänst från det allmänna, staten, i paragrafens mening.

Av ovanstående framgår de begränsningar som finns för att närmare reglera radio- och tv-sändningar. Det är således endast sändningar som sker på annat sätt än genom tråd som är undantagna från etableringsfriheten och därmed kan regleras. Emellertid finns det uttalanden i förarbetena som skulle kunna framhållas till stöd för att det – oavsett sändningsform – skulle finnas ett utrymme för en reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst som är knuten till finansieringen av verksamheten. Det är närmast vissa uttalanden om att de praktiska och ekonomiska möjligheterna att sprida yttranden genom massmedier inte garanteras genom grundlagsskyddet. Vidare framgår att näringsrättsliga bestämmelser t.ex. om firmaregistrering och bokföringsskyldighet inte behöver innebära inskränkningar i etableringsfriheten.

Efter närmare överväganden är vår slutsats emellertid att dessa uttalanden inte ger stöd för en övergripande reglering av uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst i lagen om finansiering av radio- och tv i allmänhetens tjänst. För en sådan reglering skulle ändringar i grundlagen krävas. Inte heller en överföring till lag av den reglering som idag finns om programföretagens verksamhet i anslagsvillkoren skulle, enligt vår bedömning, vara möjlig.

Etableringsfriheten är en av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna och starka skäl ska föreligga för att göra inskränkningar i den. Regeringen har i proposition som överlämnats till riksdagen i juni 2012 (prop. 2011/12:151) lämnat förslag till en ändring i radio- och tv-lagen (2010:696), som innebär

att lagens bestämmelser om att tv-sändningar i viss utsträckning ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning även ska gälla för tv-sändningar genom tråd. Sedan den 1 januari 2011 medger 3 kap. 1 § YGL att det i lag meddelas sådana föreskrifter. I propositionen framhålls det värde som finns i att etersändningar och trådsändningar behandlas lika när det gäller vilka krav som kan ställas på programföretagen.

Enligt vår mening bör ändringar av YGL utredas i syfte att möjliggöra en samlad reglering i lag av hela verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst. Ett alternativ som vi har övervägt är att enbart överföra regleringen av förhandsprövningen till lag, främst mot bakgrund av att regleringens plats i anslagsvillkoren starkt ifrågasatts. Vi menar dock att det är rimligt att en sådan överföring sker först om de ändringar i YGL som vi förespråkar genomförs och det därmed ges tydligt utrymme i grundlagen för lagstiftning.

Bland de ändringar som bör utredas ingår också den begränsning som 7 kap. 4 § YGL innebär för vilka uppgifter som kan läggas på granskningsnämnden för radio och tv när det gäller granskningen av programföretagens public service-redovisningar.

Myndigheten för radio och tv:s bedömning är att det nuvarande täckningskravet i marknätet bör vara oförändrat under kommande tillståndsperiod. Enligt myndigheten bör däremot i god tid inför den tillståndsperiod som därefter följer göras en utredning av frågan om täckningskravet och hur frekvensutrymmet för mark-sänd tv ska användas för att uppnå största möjliga samhällsnytta och den mest effektiva spektrumanvändningen (se vidare avsnitt 11.11 där vi föreslår att regeringen bör fatta ett övergripande beslut om den nationella radiospektrumanvändningen). Vidare görs preliminärt bedömningen att om täckningskravet sänks finns behov av att se över regleringen av vidaresändningsplikten.

Regleringen av vidaresändningsplikten i radio- och tv-lagen vilar på ett av de undantag från etableringsfriheten för radio- och tv-sändningar genom tråd som anges i 3 kap. 1 § YGL. Frågorna om täckningskravet och vidaresändningsplikten är sammankopplade med frågan om regleringen av verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst på ett sådant sätt att de, enligt vår mening, bör utredas i ett sammanhang.

Yttrandefrihetskommittén

Yttrandefrihetskommittén har den 23 augusti 2012 överlämnat sitt slutbetänkande, En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55). Enligt direktiven har kommittén bl.a. haft att överväga frågan om man bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten samt analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kan behöva skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Om kommittén skulle bedöma att det inte är möjligt att hitta en ny teknikberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd för yttrandefriheten, har den haft i uppdrag att, inom ramen för nuvarande ordning, göra en allmän översyn av TF och YGL (dir. 2003:58, dir. 2007:76 och dir. 2008:42).

I kommitténs delbetänkande, Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller (SOU 2010:68 s. 64), redogör kommittén för olika problem med dagens reglering i YGL på grund av teknikutvecklingen, bl.a. de skillnader som finns för tv och radio mellan kanaler och program som sänds i etern och via satellit å den ena sidan och kanaler och program som sänds i tråd å den andra. Skälet till dessa skillnader är främst att frekvensutrymmet är begränsat i etern men inte i tråd. Eftersom tv och radio över internet sänds omväxlande i tråd och på annat sätt har den skillnad som lagen gör mellan de olika kategorierna dock kommit att luckras upp. Kommittén ger också som exempel på företeelser som kan behöva tas om hand av lagstiftaren – med åtföljande krav på ändringar i grundlagarna – de allt mindre skillnaderna mellan traditionell tv å ena sidan och internet-tv, webb-tv och mobil-tv å den andra, telefoner m.m. som är både tekniska upptagningar och uppspelningsanordningar med nedladdningsmöjligheter samt s.k. strömmande media (s. 73).

I betänkandet presenteras tre olika modeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag: Ansvarsmodellen, Verksamhetsmodellen och Ändamålsmodellen. Modellerna kan alla ses som teknikneutrala, eftersom de inte favoriserar en viss teknik eller fordrar någon sådan för att grundlagsskydd ska uppnås.

I sitt slutbetänkande har kommittén i stället valt att ställa ett fjärde alternativ mot dagens reglering. Enligt detta förslag till en ny, samlad yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) är grundlagen automatiskt tillämplig på massmedier som ges ut av massmedieföretag. Ambitionen har varit att göra regleringen av yttrandefriheten så

teknikberoende som möjligt. Kommittén har emellertid i sitt arbete funnit att användningen av begreppen massmedier och massmedieföretag medför större oklarhet beträffande lagens tillämpningsområde än det nuvarande systemet. Efter att även ha behandlat bl.a. EU-rättens betydelse för vägvalet mellan TF/YGL och NYGL, har kommittén kommit fram till slutsatsen att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och förtydligas. Kommitténs ordförande reserverar sig emellertid till förmån för införandet av NYGL.

De materiella ändringar i YGL som förslås av kommittén kommer enligt vår bedömning inte att innebära någon skillnad i förhållande till vad som gäller idag vad avser det utrymme som finns för reglering av verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst.

9.4 Försöksverksamheten begränsas

Förslag: Vad som avses med försöksverksamhet tydliggörs i anslagsvillkoren. Anmälan till förhandsprövning ska inte göras 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 en ny teknik eller innovativ tjänst.

Som framgår av tidigare avsnitt omfattar den innehållsrelaterade delen av dagens reglering av programföretagens uppdrag inte det utbud som tillgängliggörs på internet. Enligt vår bedömning medger inte YGL någon ändring i detta avseende.

I kapitel 5 bedömde vi att programföretagen själva, bör avgöra var programutbudet ska tillgängliggöras baserat på publikens efterfrågan och tillgång till olika distributionsformer och utrustning för att tillgodogöra sig utbudet. Enligt Europeiska kommissionens meddelande 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1–14) 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. Mot den bakgrunden är det viktigt att den införda ordningen med förhandsprövning blir väl fungerande.

Enligt anslagsvillkoren ska nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som lanserats under året redovisas oavsett om de anmälts eller inte. Enligt villkoren ska hur lång försökstid som planerats för de tjänster som lanserats på försök anges.

Konkurrensverket har i yttrande över förslaget till förhandsprövningen bl.a. framfört att det av konkurrensskäl är nödvändigt att försöksverksamhetens omfattning begränsas, såväl tids- som publikmässigt (KKV, PM till kommittén med sammanställning av ställningstaganden kring tv-området, 2012-03-28).

Enligt meddelandet år 2009 från Europeiska kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst ska riktlinjerna för förfarandet med förhandsbedömning av väsentligt nya tjänster inte hindra public service-företag från att prova innovativa nya tjänster, t.ex. i form av pilotprojekt, i begränsad omfattning, t.ex. under en viss tid och för en del av publiken och i syfte att samla information om den planerade tjänstens genomförbarhet och mervärde, förutsatt att en sådan testfas inte kan jämföras med införandet av en fullt utvecklad väsentlig ny audiovisuell tjänst.

Den begränsning som ligger i begreppen pilotprojekt och försöksverksamhet bör enligt vår mening komma tydligare till uttryck i anslagsvillkoren. Vi föreslår att en anmälan till förhandsprövning inte ska behöva göras 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 en ny teknik eller en innovativ tjänst.

9.5 Programföretagens sidoverksamheter

Enligt anslagsvillkoren ska sidoverksamheter till programföretagens sändningsverksamhet bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheter ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.

Enligt anslagsvillkoren ska verksamhet med sändningar som görs tillgängliga utanför Sverige bära sina egna kostnader.

9.5.1 SVT

SVT:s sidoverksamhet kan beskrivas i tre huvudkategorier enligt följande. Vid produktion av program tillförsäkras sig SVT rättigheter att vidareförsälja visningsrätter av program som uppmärksammas internationellt. Exempel på detta kan vara dokumentärer med SVT som huvudproducent. Det förekommer också att programformat säljs. Även genom direktförsäljning av DVD till bibliotek och uthyrningsföretag erhåller SVT intäkter. Detta sker genom ett nyttjande av rättigheter som SVT förvärvat vid en produktion. SVT ser vidareförsäljning av visningsrätter och DVD:er som en naturlig del av verksamheten och ett sätt att få ytterligare spridning på programmen, ofta efter efterfrågan från publiken. Den strategiska inriktningen är därför att denna kategori även fortsatt ska vara en bärande del av sidoverksamheten.

I Public service-utredningen betänkande (SOU 1008:64 s. 143 f.) anges att SVT-butiken på svt.se har över 400 artiklar med DVD-filmer och musik och mer än 180 artiklar såsom spel, leksaker, kläder och textilier till försäljning. SVT:s butik i TV-huset i Stockholm och webbutiken har under 2012 lagts ned. Vid nedläggningen hade webbutiken fortsatt över 400 artiklar med DVD-filmer och musik. Däremot fanns inget utbud av leksaker och spel eller böcker. För övriga kategorier såsom kläder och textil och musik-CD fanns endast några få produkter. Samma antal artiklar kommer fortsatt att säljas via varuhus, videobutiker och andra webbutiker.

SVT har studiolokaler, produktionsteknik och personal som i mån av utrymme i den egna produktionsplaneringen vidareförsäljs till andra producenter av tv. En stor del av den totala uthyrningen är SVT-produktioner som görs av externa producenter. Sidoverksamheten med försäljning av produkter ses som varumärkesvård och möjliggör för SVT att styra, begränsa och kontrollera exploateringen av SVT-förknippade varumärken. Verksamheten inom denna kategori anges vara ytterst begränsad med inriktningen att den fortsatt ska vara det.

År 2007 genomförde SVT en intern utredning som resulterade i skärpta riktlinjer och förtydligade beslutsprocesser gällande sidoverksamheten inom bolaget. Vid detta tillfälle tillsattes också en styrgrupp som har rådgivningsansvar avseende SVT:s försäljning. Gruppens arbete syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs i en omfattning och av en sådan karaktär att den inte riskerar att

skada SVT:s varumärke. I styrgruppen ingår kommunikationsdirektören, chefsjuristen och chefen för programsekretariatet.

SVT redovisar för 2011 totalt 77 miljoner kronor i intäkter av sidoverksamhet. Intäkterna av sidoverksamheten var 2010 84 miljoner kronor, 2009 66 miljoner kronor, 2008 88 miljoner kronor och 2007 91 miljoner kronor.

Ytterligare ett område som definieras som sidoverksamhet är de intäkter som erhålls genom försäljning av abonnemang för mottagning av SVT World utanför Finland.

9.5.2 SVT World och det svensk-finska utbytet

I anslagsvillkoren anges att SVT får bedriva sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga världen. Sändningar riktade till Sverige ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. Till den del sändningar görs tillgängliga utanför Sverige ska verksamheten bära sina egna kostnader.

De svenska tv-sändningarna till Finland har sin bakgrund i en överenskommelse som slöts 1988 mellan den svenske utbildningsministern Bengt Göransson och den finske trafikministern Pekka Vennamo. Sändningar av finländska program i Storstockholm hade inletts redan 1986 efter en överenskommelse mellan Sveriges och Finlands dåvarande statsministrar (prop. 1985/86:54). Det svensk-finska tv-utbytet bedrivs i enlighet med en princip om ömsesidighet. Sverige skjuter till medel för att tillhandahålla en svensk programkanal till Finland, för distribution i marknätet av en finsk programkanal i Sverige samt för övriga kostnader i samband med utsändning av den finska programkanalen i Sverige. Finland svarar för motsvarande kostnader för utsändningen av en svensk programkanal i Finland och för överföringen av en finsk programkanal till Sverige. Den svenska delen av utbytet finansieras genom ett statsanslag som fördelas mellan SVT – för överföringen av en svensk kanal till Finland – och Sverigefinska Riksförbundet – för distribution av en finsk kanal inom Sverige och övriga kostnader i samband med denna. Anslaget uppgår 2012 till 21,7 miljoner kronor, varav 11,4 miljoner kronor till SVT och 10,3 miljoner kronor till Sverigefinska riksförbundet.

SVT:s sändningar till Finland sker sedan 1998 via satellit. Genom satellitdistributionen har förutsättningar skapats för att

erbjuda kanalen även till andra områden. Sedan 2005 ryms verksamheten i SVT World som också sänds till övriga Europa, Asien, Australien och Afrika. Sedan 2009 överförs kanalen även till Nordamerika via iptv. Samtliga sändningar via satellit sänds krypterade. SVT World sänder dygnet runt, huvudsakligen svenskproducerade program från SVT:s samtliga kanaler och UR.

Den del av SVT World som avser sändningar utanför Finland betraktas av SVT som sidoverksamhet. I public service-redovisningen för 2011 redovisar SVT 10 miljoner kronor i intäkter från cirka 6 000 abonnemang för mottagning utanför Finland. Uppgifter om kostnader redovisas varken här, i årsredovisningen eller i budgetunderlaget. Enligt uppgifter från SVT uppgår utgifterna för den del av SVT World som ingår i sidoverksamheten till 9,4 miljoner kronor. Det rör sig om exempelvis rättighetskostnader, distributionskostnader och ersättning till kundtjänsten som upphandlats.

Regeringen beslutar årligen om villkor för det statliga bidraget till SVT för överföring av en kanal till Finland, dvs. den del av SVT World som avser sändningar till Finland. SVT ska före den 1 mars varje år redovisa hur uppdraget utförts och hur medlen använts. Av SVT:s public service-redovisning framgår att SVT betraktar sändningarna till Finland som ett särskilt uppdrag och inte som en del av sidoverksamheten. I SVT:s budgetunderlag för 2013 redovisas intäkterna från statsanslaget men inte abonnemangsinntäkterna. För 2009, 2010 och 2011 redovisade SVT ett överskott från sändningarna till Finland, vilket enligt uppgift från SVT har använts till den övriga programproduktionen. Tidigare år har verksamheten gett ett underskott, och då har SVT skjutit till medel från annan verksamhet. Regeringen förtydligade i villkoren för 2012 att medlen utslutande ska användas enligt uppdraget.

En konsekvens av redovisningsformerna är att det är svårt att få en överblick av den totala verksamheten, däribland verksamhetens totala intäkter. Exempelvis redovisas inte utgifter för SVT World sammanställt, även om delar av kostnaderna, exempelvis för distribution, kan utläsas. För att man ska få en överblick behöver public service-redovisningen, budgetunderlaget och årsredovisningen noggrant studeras.

9.5.3 SR

SR:s sidoverksamhet består av följande delar. I Radiohuset i Stockholm hyrs musikstudior ut, både för repetitioner och för inspelningar. Konserthuset Berwaldhallen hyrs ut dels för konserter, dels för konferenser och andra typer av evenemang. Privatpersoner kan köpa så kallade unika kopior av radioprogram. Dessa kopior levereras på CD och innehåller inget upphovsrättsskyddat material. SR licensierar även ut inspelningar till externa aktörer som på olika sätt använder materialet i kommersiellt syfte. Det kan röra sig om musikinspelningar för utgivning på CD, radioföljetonger för utgivning som ljudböcker, klipp för filmproduktioner, inslag i tv-program eller en del av en teateruppsättning.

I den så kallade Radiobutiken har skett försäljning av marknadsföringsprodukter/reklamartiklar, till exempel väskor, tröjor med tryck, pennor, "Radioapan" och andra artiklar som kopplats samman med ett visst radioprogram. Radiobutiken avvecklades hösten 2010. Därefter sker försäljning av ett begränsat urval produkter i samband med vissa speciella arrangemang.

Så som anges i anslagsvillkoren redovisas i SR:s årsredovisning en särskild resultat- och balansräkning för sidoverksamheten. Dessutom beskrivs sidoverksamheten i public service-redovisningen.

Den sammanlagda intäkten som redovisades 2010 uppgår till cirka 8 miljoner kronor. Intäkterna fördelar sig enligt följande: uthyrning av studior i Berwaldhallen, 2,7 miljoner kronor, uthyrning av studior i Radiohuset, 1,4 miljoner kronor, programförsäljningen, 3,8 miljoner kronor och försäljning via Radiobutiken, 0,2 miljoner kronor. Som jämförelse kan nämnas att intäkterna de senaste fem åren har uppgått till mellan 5 och 8 miljoner kronor per år.

9.5.4 UR

UR har enligt företagets anslagsvillkor möjligheter att bedriva sidoverksamhet om denna bär sina egna kostnader. Sidoverksamheten inom UR omfattar 2005–2011 enbart försäljning av tekniska tjänster, exempelvis uthyrning av tv-studios. Intäkterna uppgick till 2,9 miljoner kronor 2007, 4,2 miljoner kronor 2008, 3,8 miljoner kronor 2009 och 0,2 miljoner kronor 2010. Genom en hög egen

beläggning av företagets tekniska resurser i kombination med en för låg lönsamhet har möjligheterna till extern försäljning minskat⁴ och den externa verksamheten har därför numera helt avvecklats.

9.5.5 En tydligare reglering

Förslag: Vad som avses med sidoverksamheter beskrivs övergripande i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR som exploateringen 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 mottagning av kanalen SVT World utanför Finland.

I dagens reglering saknas en beskrivning av vad som utgör sidoverksamheter. Det anges att programföretagens sidoverksamheter inte ska finansieras med radio- och tv-avgiften, utan bära sina egna kostnader. Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt knuten till den ska finansieras med en radio- och tv-avgift (1 § lagen [1989:41] om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst). I programföretagens anslagsvillkor beträffande ekonomiska förutsättningar anges att medlen ska användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Vidare anges att medlen i förekommande fall också ska användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Sidoverksamheter definieras på det här sättet negativt.

De yttre ramarna för verksamhetens anges genom anslagsvillkoren om att sidoverksamheter ska bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster och inte ges en omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.

⁴ Ett visst utbyte av tekniska tjänster, främst mellan UR och SVT, finns fr.o.m. UR:s flytt 2010 till radio- och tv-husområdet på Gärdet.

Vad som ingår i programföretagens sidoverksamheter framgår av kartläggningen i tidigare avsnitt.

Övergripande skulle en del av sidoverksamheten kunna beskrivas som exploateringen av vissa rättigheter knutna till programinnehåll och utsändning. Det kan röra sig om såväl förfoganden över upphovsrätt enligt 1 och 4–6 §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, som till upphovsrätten närstående rättigheter enligt 48 § i denna lag. SVT:s försäljning av visningsrätter till program, programformat, DVD-filmer och musik är av detta slag, liksom SR:s försäljning av unika kopior av radioprogram och licensiering av musikinspelningar, radioföljetonger och arkivklipp. Exempel på förfoganden av det senare slaget som inte nämnts i beskrivningen skulle vara de överlåtelser av rättigheter till offentligt framförande som SVT kan ta betalt för.

En andra del skulle omfatta uthyrning av studior, produktionsteknik, personal, kostymer och rekvisita.

En tredje del skulle avse SVT:s och SR:s försäljning av produkter för marknadsföring av enskilda radio- och tv-program eller sändningsverksamheten som sådan.

För SVT skulle det därutöver finnas ytterligare en verksamhet, nämligen den sändningsverksamhet genom vilken radio- och tv-program i kanalen SVT World tillgängliggörs utomlands, med undantag för den del av verksamheten som avser sändningarna till Finland som finansieras genom särskilt statsanslag.

Det finns svårigheter att dra absoluta gränser mellan verksamhet som finansieras med avgiftsmedel och sidoverksamheter. Enligt SVT kan t.ex. en upplåtelse av visningsrätt, varumärkeslicens eller olika typer av merchandising⁵ beroende på när i tiden det sker vara verksamhet som finansieras av radio- och tv-avgiftsmedel eller sidoverksamhet. När t.ex. upplåtelsen sker inom ramen för en samproduktion som en förutsättning för finansiering av programproduktionen är det inte fråga om sidoverksamhet. En försäljning genom SVT Försäljning av DVD-filmer eller framtagna spel som bygger på programinnehåll utgör däremot sidoverksamhet. Förfoganden över rätter knutna till programinnehåll eller utsändning kan ligga inom ramen för finansieringen och ses då som en del av programproduktionen. Sponsring ses på samma sätt som en del av finansieringen av programproduktionen. Även vid extern utlägg-

⁵ Säljfrämjande åtgärder i handelsledet vidtagna av leverantörer och detaljister var för sig eller tillsammans (varuföring).

ning ges tredje part möjlighet till exploatering i samband med programproduktionen. Det går mot den bakgrunden inte att definiera sidoverksamheter som all verksamhet som omfattar förfoganden över rättigheter knutna till programinnehåll och utsändning.

Enligt vår mening bör i anslagsvillkoren dock övergripande kunna beskrivas vad som avses med programbolagens sidoverksamheter.

De senaste ändringarna av anslagsvillkoren avser kravet på att sidoverksamheter inte ska ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst samt att det till programföretagens årliga redovisningar ska fogas en redovisning av eventuella sidoverksamheter. Public service-utredningen uppmärksammade särskilt omfattningen av SVT:s försäljning av produkter över internet (SOU 2008:64 s. 143 f.). Som framgår av kartläggningen av sidoverksamheter har utbudet av produkter förändrats något och består idag till största del av DVD-filmer. Även med den här förändringen finns det enligt vår mening skäl att öka öppenheten när det gäller programföretagens sidoverksamheter.

Vi föreslår en reglering i anslagsvillkoren enligt följande. Sidoverksamheter till SVT:s/SR:s/UR:s sändningsverksamhet ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheter inkluderar bl.a. exploateringen 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 kan därutöver läggas till försäljning av abonnemang för mottagning av kanalen SVT World utanför Finland.

Nuvarande skrivningar om hur sidoverksamheter ska redovisas bör flyttas till anslagsvillkoren om redovisning och revision.

9.6 Förvaltningsstiftelsen

9.6.1 Stiftelsens roll och arbetsätt

SR, SVT och UR ägs sedan 1997 av en statlig stiftelse, Förvaltningsstiftelsen. I koncernen där stiftelsen är moderföretag ingår också programföretagens dotterbolag, Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF), som tillhandahåller för programföretagen gemensamma service- och stödfunktioner, och Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som ansvarar för uppbörden av radio- och tv-avgiften samt avgiftskontroll.

Stiftelseformen för ägandet har valts för att den bäst ansetts kunna tillgodose kraven på självständighet och integritet för programföretagen (prop. 1992/93:236 s. 12) i förhållande till staten som den yttersta ägaren. Enligt stiftelseförordnandet är stiftelsens syfte ”att främja självständigheten hos företag som i den omfattning och på det sätt som riksdagen och regeringen bestämt här i landet bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst”. Stiftelsen ska tillgodose sitt syfte ”genom att äga och förvalta aktier i bolagen samt utöva de befogenheter som är förknippade med detta”.

Hur ägarfunktionen ska utövas och ansvaret fördelas mellan bolagsstämma och programföretagens styrelser och VD följer av bestämmelserna om bolagsstämma och bolagets ledning i 7–8 kap. aktiebolagslagen (2005:551). Stiftelsens arbete beskrivs närmare i följande avsnitt.

9.6.2 Stiftelsens finansiering

Förvaltningsstiftelsen finansieras genom avkastningen av det stiftelskapital om 20 miljoner kronor som tillfördes av staten via rundradiokontot när stiftelseformen infördes som ägandeform. Avsikten var att avkastningen på medlen skulle täcka kostnaderna för stiftelsens verksamhet och redovisning samt arvode till styrelsens ledamöter (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). Avkastningen har dock under flera år inte varit tillräcklig för att täcka stiftelsens kostnader. För att stärka stiftelsens ekonomiska förutsättningar tillfördes 2008 1 miljon kronor i kapitaltillskott från rundradiokontot (prop. 2007/08:99).

Stiftelsens styrelse har under våren 2012 – under viss förutsättning som sedermera uppfyllts – beslutat att Kammarkollegiet

ska svara för förvaltningen av stiftelsekapitalet. Enligt upprättat avtal ska stiftelsekapitalet placeras i Kammarkollegiets räntekonsortium.⁶ Avkastningen på räntekonsortiet var 2007 3,1 procent, 2008 7,8 procent, 2009 6,0 procent, 2010 1,2 procent och 2011 5,4 procent.⁷ Stiftelsens placeringar har också tidigare utan undantag skett i räntebärande värdepapper. Enligt placeringsreglementet ska risktagandet minimeras vid placering av stiftelsens tillgångar.

Vid sidan av avkastningen från stiftelsekapitalet har stiftelsen finansierats med koncernbidrag. Underskottet i stiftelsens verksamhet var under verksamhetsåren 2009 288 000 kronor, 2010 430 000 kronor och 2011 380 000 kronor (Förvaltningsstiftelsen, resultaträkning, årsredovisning och koncernredovisning 2009, 2010 och 2011).

Skrivelse från Förvaltningsstiftelsens till regeringen

Förvaltningsstiftelsen har i en skrivelse den 26 mars 2012 begärt att regeringen vidtar åtgärder för att säkra stiftelsens ekonomi mot bakgrund av sjunkande avkastning på stiftelsekapitalet samt ökade rörelsekostnader. Framställningen har överlämnats till kommittén (dnr Ku2012/618/MFI).

I skrivelsen redogörs för stiftelsens roll, finansiering, ekonomiska situation, intäkter och kostnader. I den sammanfattande bedömning av stiftelsens ekonomi som görs anges följande. Stiftelsens fria kapital uppgick vid årsskiftet till 969 000 kronor. I rådande lågränteläge kommer stiftelsens ränteintäkter att minska under 2012 och åren därefter. Någon motsvarande minskning av stiftelsens kostnader kan inte förutses. Det innebär att det finns risk för att stiftelsens fria kapital jämte intäkter under året inte kommer att vara tillräckliga för att täcka stiftelsens kostnader. Stiftelsen riskerar att bryta mot stiftelseförordnandet om inte åtgärder vidtas för att förbättra stiftelsens ekonomiska situation. Stiftelsen måste kunna räkna med stabila och förutsebara finansieringsförutsättningar och följande alternativ genom vilka det skulle uppnås föreslås

⁶ Regler 2012-03-01 för Kammarkollegiets konsortier, Fastställda av Kammarkollegiets fonddelegation 2012-02-27, fonddelegationens protokoll nr 2012:1.

⁷ Kammarkollegiet, Kapitalförvaltningens verksamhetsberättelse 2011.

- att stiftelsens kapital höjs till 30 miljoner kronor, eller
- att stiftelsen på samma sätt som programbolagen för en flerårig period årligen tillförs medel, vilka bestäms vid periodens början och årligen uppräknas med en på förhand bestämd procentsats, eller
- att stiftelsen liksom skedde under 2008 tillförs ett tillfälligt tillskott av eget kapital.

9.6.3 Styrelsens sammansättning

Förvaltningsstiftelsens styrelse består idag av en ordförande och tretton ledamöter som utses av regeringen. Tidigare diskuterades val av styrelseordförande i stiftelsen inom ramen för det samråd som skedde med riksdagens partier kring ordförandena i SR, SVT och UR. Idag utses ordföranden av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet på samma sätt som vid andra regeringsutnämningar (prop. 2008/09:195 s. 62). Ledamöterna utses på förslag av de politiska partierna i riksdagen. Alla riksdagspartier ska vara representerade. Stiftelsens roll och uppgifter är av det slaget att dess styrelse i normalfallet inte ställs inför beslut i politiskt särskiljande frågor (prop. 2005/06:112 s. 48 ff.).

Beträffande styrelsens sammansättning uttalas i förarbetena (prop. 1992/93:236 s. 15 f.) följande. I styrelserna (tidigare tre stiftelser) bör ingå personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En styrelseledamot bör inte vara medlem av styrelsen för eller anställd i något av public service-företagen. Statsråd bör inte vara styrelseledamot av konstitutionella skäl. En styrelseledamot bör inte heller vara anställd i Regeringskansliet. Vid valet av styrelseledamöter bör en jämn könsfördelning eftersträvas. Stiftelsestyrelserna bör kunna ha en partipolitisk sammansättning. Något förbud mot att utse riksdagsledamöter bör inte föreligga. För att en bred politisk förankring ska underlättas bör varje stiftelsestyrelse bestå av elva personer. Partierna bör vara ense om att till varje stiftelsestyrelse nominera personer med personlig kompetens och integritet och som även i övrigt är lämpliga för denna uppgift. Valresultat och regeringsskiften bör inte ha en omedelbar effekt på sammansättningen eftersom arbetet ska ske långsiktigt.

Enligt stiftelseförordnandet är styrelsens mandatperiod relaterad till riksdagens på det sättet att ordförande och sex ledamöter utses före utgången av december månad året efter det år under vilket det hållits ordinarie val. Ordförande utses för fyra år och övriga ledamöter för åtta år.

9.6.4 Närmare om stiftelsens arbete

Sedan 2010 utser stiftelsens styrelse hela styrelsen i varje programföretag utom verkställande direktör och arbetstagarrepresentanter. Tidigare utsågs ordförandena av regeringen (se prop. 2008/09:195 s. 61). Beträffande sammansättningen i programföretagens styrelser anges i bolagsordningarna följande. Bland styrelsens ledamöter bör finnas personer med företagsekonomisk kompetens samt personer med bred kunskap om och förankring i det svenska samhället och med erfarenhet från olika sektorer i samhället, t.ex. från folk-rörelser, medier, kulturliv, folkbildning eller näringsliv. En jämn könsfördelning ska eftersträvas.

Styrelsen i stiftelsen tar också ställning till programföretagens årsredovisningar och beslutar om ansvarsfrihet för styrelseledamöter och verkställande direktörer i programföretagen. Stiftelsen är, som moderföretag i en koncern, skyldig att varje år upprätta en koncernredovisning och en delårsredovisning.

Stiftelsens styrelse och programföretagens styrelser träffas med vissa mellanrum. Därutöver har stiftelsens företrädare, främst stiftelsen ordförande, vice ordförande och kanslichef fortlöpande kontakter med företrädare för programföretagen, främst med styrelseordförandena och verkställande direktörerna samt med företagens ekonomi- och juristfunktioner. Genom kontakterna orienterar sig stiftelsen om företagets verksamhet och om aktuella frågor som behandlas i företagets styrelser. Därutöver diskuteras frågor av gemensamt intresse för stiftelsen och programföretagen. Styrelsen har bl.a. tagit initiativ till att Svensk kod för bolagsstyrning används av bolagen.

9.6.5 En oförändrad roll, m.m.

Ägarfunktionen och hur den kan utövas

Bedömning: Inga förändringar föreslås när det gäller Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt.

Enligt 6 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1280) får föreskrifter som avser stiftelsens ändamål ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter.

Föreskriften om stiftelsens ändamål innebär begränsningar när det gäller vilka ändringar som kan föreslås vad gäller stiftelsens uppgifter. Ägandefunktionen är tydligt beskriven i stiftelseförordnandet och en eventuellt ny uppgift måste rymmas i denna beskrivning.

En ändring som skulle kunna övervägas är om Förvaltningsstiftelsen kan anförtros uppgiften att årligen i efterhand, utifrån public service-redovisningarna, bedöma om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag såvitt avser de villkor i anslagsvillkoren som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Det är granskningsnämnden för radio och tv, ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv, som årligen i efterhand, utifrån redovisningarna, bedömer om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag.

När uppdraget till granskningsnämnden för radio och tv beträffande uppföljningen av redovisningarna utökades uttalades bl.a. följande (prop. 2005/06:112 s. 47 f.). I Europeiska kommissionen tillämpningsmeddelande 2001 när det gäller EG:s statsstödsregler för radio och tv i allmänhetens tjänst anger kommissionen att det är önskvärt att en lämplig myndighet eller ett särskild utsett organ kontrollerar tillämpningen av de regelverk som staten sätter upp för public service-verksamheten och anser att ett sådant organ endast kan vara effektivt om det är fristående från det företag som anförtrots att tillhandahålla tjänsterna. Alternativet till att utöka granskningsnämndens uppdrag vore att ge en annan instans rollen att fungera som granskare av public service-uppdraget. Vissa remissinstanser, t.ex. SVT, har framfört att Förvaltningsstiftelsen skulle kunna anförtros denna uppgift. Det finns emellertid flera skäl som talar emot detta. Framför allt kan stiftelsen i sin roll som ägare

knappast anses ha den fristående roll gentemot programföretagen som är önskvärd. En farhåga har uttryckts om att en utvidgad roll för nämnden skulle komma i konflikt med myndighetens traditionella huvuduppgift, nämligen att genom efterhandsgranskning kontrollera hur lagbestämmelser och andra tillståndsvillkor efterlevs i enskilda, redan sända program. Vid en samlad bedömning kan det utvidgade uppdraget inte på ett avgörande sätt anses skilja sig från de uppgifter som nämnden redan har.

Vi har övervägt om den uppgift, som granskningsnämnden för radio och tv idag har vad gäller uppföljningen av de anslagsvillkor som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet, skulle kunna läggas på Förvaltningsstiftelsen, men funnit det mindre väl förenligt med stiftelsens ändamål. Som vi skrev i kapitel 4 bör den uppföljning som granskningsnämnden för radio och tv gör, enligt vår mening, avse uppdragen i sin helhet för att tillsynen ska kunna bedömas som effektiv. I ägarrollen kan förväntas ligga ett ansvar när det gäller kontroll av verksamheterna vad avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet. Granskningsnämnden för radio och tv:s utlåtande över public service-redovisningarna utgör ett underlag för regeringen och riksdagen, programföretagen och deras ägare Förvaltningsstiftelsen (prop. 2005/06:112 s. 48). Bolagsstämman kan ge ledningen direktiv i förvaltningsfrågor. Det kan således vara exempel på frågor som stiftelsens företrädare orienterar sig om i sina kontakter med programföretagen. Gränserna för hur ägaransvaret kan utövas följer av aktiebolagslagen.

Någon ändring när det gäller Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt föreslås därför inte.

Tillskott till stiftelsekapitalet

Förslag: Förvaltningsstiftelsen tillskjuts ytterligare stiftelsekapital om 10 miljoner kronor. En ny beräkning av beloppet som ska tillskjutas bör ske med aktuella prognoser om utvecklingen av avkastningen på Riksgäldskontorets räntekonsortium och stiftelsens kostnader.

Förvaltningsstiftelsens verksamhet har under senare år delvis finansierats med koncernbidrag. Några direkta hinder mot att stiftelsen som moderföretag tar emot koncernbidrag finns inte,

men det innebär att den finansieringsmodell som riksdagen ursprungligen ställt sig bakom frångås. Stiftelsen är mer självständig om den har förmåga att täcka sina kostnader från avkastningen av sin egen förmögenhet än om den är beroende av bidrag från sina dotterbolag. Enligt vår mening bör finansieringen av Förvaltningsstiftelsens verksamhet lösas mer långsiktigt. När de anslagsstiftelser som idag finns inrättades gällde andra regler. Det alternativ som innebär att stiftelsen årligen ska tillföras medel bör därför inte väljas. Vi förordar i stället det alternativ enligt vilket ytterligare stiftelsekapital om 10 miljoner kronor tillskjuts. En ny beräkning av storleken på det belopp som bör tillskjutas bör ske med aktuella prognoser om utvecklingen av avkastningen på Riksgäldskontorets räntekontorium och om stiftelsens kostnader.

Ingen förändring av hur styrelseledamöter utses, m.m.

Bedömning: Nuvarande ordning för hur ledamöter till Förvaltningsstiftelsens styrelse utses bör behållas.

Förslag: Mandatperioden för styrelseledamöterna i stiftelsen bestäms till sex år. Möjligheterna till omval av styrelseledamot i stiftelsen begränsas och kommer i fråga bara när det finns särskilda skäl.

Föreskrifter om hur ledamöter i styrelsen utses och stiftelsens sammansättning finns i stiftelseförordnandet. Sådana föreskrifter får i statliga stiftelser enligt 6 kap. 4 a § stiftelselagen ändras av regeringen utan att särskilda förutsättningar föreligger.

Nuvarande ordning för hur ledamöter i stiftelsens styrelse utses och att det inte finns något förbud för riksdagsledamöter att vara styrelseledamöter skulle mot bakgrund av den betydelse som läggs vid programföretagens oberoende och självständighet kunna ifrågasättas. Reglerna för utseendet av stiftelsestyrelsens ordförande och ordförandena i programföretagens styrelser har ändrats i syfte att stärka programföretagens oberoende och självständighet. Även om arbetet i stiftelsestyrelsen normalt inte ska avse politiskt särskiljande frågor skulle ändrade föreskrifter kunna minska risken för att intressekollisioner trots allt uppstår. Med hänsyn till att den ordning som idag gäller bidrar till att ge företrädare för allmänheten insyn i programföretagens verksamhet och ett utbyte när det

gäller verksamhetens förutsättningar, bör ytterligare ändringar enligt vår mening inte ske. Det kan däremot finnas anledning att peka på de uttalanden som gjorts i förarbetena beträffande stiftelsestyrelsens sammansättning, som ger utrymme för en större variation i styrelsens sammansättning än den som finns idag.

Den idag bestämda mandattiden för ledamöter i stiftelsens styrelse är åtta år. Vi bedömer att mandatperiodens längd kan påverka förutsättningarna att rekrytera ledamöter till stiftelsens styrelse negativt. Vi föreslår därför att mandatperioden för ledamöterna i styrelsen ska vara sex år. Effekterna av reglerna om saxning, som införts för att valresultat och regeringskiften inte bör ha en omedelbar effekt på styrelsens sammansättning, kan även med denna mandatperiod bestå. Det förutsätter också en ändring av stiftelseförordnandet. Vidare bör möjligheterna till omval av en styrelseledamot vara begränsade. Omval bör liksom vad gäller flera andra statliga stiftelser bara komma i fråga när det finns särskilda skäl.

10 Programföretagens redovisning och oberoende från kommersiella aktörer

I det här kapitlet föreslår vi hur öppenheten kan ökas när det gäller redovisningen 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 genom en ökad öppenhet och tydlighet avseende sponsring, produktplaceringar och andra kommersiella samarbeten. I denna del utvärderar vi också de nya regler för indirekt sponsring som infördes 2010.

10.1 Programföretagens redovisning av ekonomi och resultat

Programföretagen redovisar sin ekonomi och sitt resultat dels i årsredovisningar enligt bokföringslagen (1999:1087) och årsredovisningslagen (1995:1554), dels i public service-redovisningar enligt anslagsvillkoren. I det följande redogörs kort för några iakttagelser vi gjort vid genomgången av dessa dokument.

Inför föregående tillståndspanad utökades programföretagen och regeringens revisorers uppdrag till att också omfatta en granskning av företagens public service-redovisningar. I avsnittet finns en redogörelse för den revision som idag sker av företagens verksamheter. Vidare lämnas förslag beträffande public service-redovisningarnas innehåll.

10.1.1 Årsredovisningar

Programföretagen avslutar löpande bokföring varje år med en årsredovisning (6 kap. 1 § första stycket 1 bokföringslagen) och offentliggör den. Årsredovisningen skrivs under av programföretagens styrelseledamöter och VD. Bestämmelser om årsredovisningens innehåll finns i årsredovisningslagen. Årsredovisningen består av en balansräkning, en resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse.

Balansräkning, resultaträkning och noter ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. Om det behövs ska tilläggsupplysningar lämnas. Grundläggande redovisningsprinciper ska följas. Exempelvis ska samma principer för värdering, klassificering och indelning av olika poster, och i förekommande fall delposter, tillämpas konsekvent från ett räkenskapsår till ett annat.

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat. När det behövs för förståelsen av årsredovisningen ska översikten innehålla ytterligare hänvisningar till och upplysningar om de belopp som tas upp i andra delar av årsredovisningen. Upplysningar ska bl.a. lämnas om sådana förhållanden som inte ska redovisas i balansräkningen, resultaträkningen eller noterna, men som är viktiga för bedömningen av utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat och företagets verksamhet inom forskning och utveckling. Förvaltningsberättelsen ska även innehålla sådana icke-finansiella upplysningar som behövs för förståelsen av företagets utveckling, ställning och resultat och som är relevanta för den aktuella verksamheten.

Vid en genomgång av årsredovisningarna för alla tre programföretagen noterar vi att användningen av delposter är sparsam både när det gäller intäkter och kostnader samt att övrigt-posterna är förhållandevis stora.

Kostnaderna för distribution är inte fördelade mellan olika distributionssätt. Beträffande SVT anges att sändningskostnader avser kostnader för programdistribution och kontribution. Det anges att tjänsterna köps huvudsakligen från Teracom och från bl.a. Qbrick i fråga om distribution via internet. SR anger att kostnaden avser utsändning/distribution av program för länkar, ledningar och satellitöverföringar. Vidare anges att det i beloppet också ingår programinsamling/kontribution och att kostnaden huvudsakligen avser betal-

ning till Teracom. UR anger i not till sändningskostnader att kostnaden avser länkar, ledningar och satellitöverföringar.

Distributionskostnader är i förhållande till produktionskostnader mycket låga. Av det skälet skulle det, i vart fall beträffande SVT, kunna vara mer relevant, menar vi, att se hur rättighetskostnader fördelas mellan marknät, satellit och internet. Rättighetskostnaderna står för cirka 25 procent av SVT:s kostnadsbas. Av SVT:s redogörelse för kostnadsutvecklingen på rättighetsområdet framgår att priserna för utländska filmer, serier och dokumentärer har stigit kraftigt, i många fall fördubblats. Inom sport har prisökningarna beskrivits som mycket kraftiga. Priserna ska på detta område vara mer än fördubblade. Det kan finnas anledning att redogöra för hur kostnaderna utvecklas för tillgängliggörandet av program på SVT Play. Idag produceras få program exklusivt för internet, men på sikt kan det finnas behov av att se kostnadsutvecklingen även för denna produktion.

10.1.2 Public service-redovisningar

Förslag: För ökad granskningsbarhet av public service-redovisningarna åläggs programföretagen att i samverkan åstadkomma en så långt möjlig gemensam redovisningsform samt att definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor. En uppföljning av resultatet av arbetet bör ske vid den översyn som föreslås efter halva tillståndsperioden.

Enligt anslagsvillkoren ska programföretagen årligen följa upp och redovisa hur uppdragen fullgjorts. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas. Programföretagen ska i samarbete ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåttarna bör utformas så att de ger väsentlig information om uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten. Programföretagen ska redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på bl.a. volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar på effektivitet och produktivitet. Redovisningen ska ges in till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och till Myndigheten för radio och tv senast den 1 mars varje år.

Enligt villkoren ska programföretagen inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Företagens verksamhet ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt. Vidare ska åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet vidtas kontinuerligt.

Som vi skrev i kapitel 2 anser vi att 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 avgöra om företagen har fullgjort sina uppdrag i allmänhetens tjänst och vilka ekonomiska ramar programföretagen behöver för att fullgöra sina uppdrag.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på vårt uppdrag analyserat och bedömt programföretagens public-service-redovisningar för 2010 mot de krav som ställs i sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Enligt ESV:s analys och bedömning kan svagheter identifieras på tre olika områden. När det gäller redovisningarnas form saknas systematik och överskådlighet både inom företagen och mellan dem. Redovisningarna är inte granskningsbara, dvs. informationen är inte lättillgänglig. Beträffande redovisningarnas innehåll konstateras att redovisningarna huvudsakligen består av beskrivande text som i stora delar inte underbyggs med egna kommentarer och analyser. En tredje brist gäller begreppsanvändningen i redovisningarna. ESV konstaterar att programföretagen enligt anslagsvillkoren ska redovisa per programkategori. Begreppet programkategori definieras dock inte och används olika både inom och mellan företagen.

En så långt möjligt gemensam redovisningsform för de tre programföretagen skulle öka granskningsbarheten. För att åstadkomma likformighet i redovisningen föreslås att programföretagen samverkar i större utsträckning än idag och att en eventuell roll för Sveriges Radios Förvaltnings AB (SRF) i detta arbete övervägs.

Vidare föreslås att programföretagen för varje programkategori samlar alla resultat i en tabell som speglar hela området. För att göra det möjligt för läsaren att utläsa utvecklingen av verksamheten föreslås också att redovisningen systematiskt innehåller jämförelser över tid och att eventuella skillnader kommenteras och analyseras. Centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor bör definieras och operationaliseras i samverkan mellan programföretagen.

ESV föreslår att det vid Kulturdepartementet införs och dokumenteras en process för uppföljning av public service-redovisningarna. I denna uppföljning bör resursförbrukning, kostnads-effektivitet och produktivitet prioriteras.

ESV anser vidare att uppdraget för granskningsnämnden för radio och tv bör förtydligas i förordningen med instruktion för Myndigheten för radio och tv på så sätt att public service-redovisningarna granskas med avseende på samtliga krav i både sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Slutligen föreslås att kommunikationen beträffande redovisningen intensifieras mellan Kulturdepartementet, Myndigheten för radio och tv och programföretagen, t.ex. genom möten både före och efter redovisningens inlämnande och en återkoppling på yttrandet över redovisningen från granskningsnämnden för radio och tv.

SR har framfört kritik mot ESV:s förslag till vad en tabell för en programkategori skulle kunna innehålla och framfört att betydligt fler parametrar än de som ESV föreslagit är relevanta vid en bedömning av om public service fyller sin funktion. Programföretaget har också framhållit de svårigheter som finns att redovisa resultat för olika programkategorier.

Vi delar ESV:s bedömning vad gäller på vilka områden det finns svagheter i public service-redovisningarna. Två exempel, som vi har tagit upp tidigare i betänkandet, är bristerna när det gäller SR:s redovisning av utbudet på olika minoritetsspråk (avsnitt 4.7) samt produktion och mångfald i programverksamheten (avsnitt 8.3). I anledning av den kritik som SR framfört vill vi framhålla att det är programföretagens ansvar att, som det står i anslagsvillkoren, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på tillstånds- och anslagsvillkor samt redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på bl.a. volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar på effektivitet och produktivitet. ESV:s förslag kan i dessa delar tjäna som exempel på några mått som är av intresse för att följa upp programföretagens verksamhet. Vi har vidare övervägt de övriga förslag till förbättringar som ESV lämnat och kommit till följande slutsatser.

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. Kategoriseringen ska i första hand vara avsedd för redovisning av uppdragen och inte för det interna redaktionella arbetet. Redovisningarna bör systematiskt innehålla jämförelser över tid och eventuella skillnader kommenteras och analyseras. I redovisningarna bör också tydligt komma till uttryck hur kraven tolkats av programföretagen och vad de ansetts behöver göras för att uppfylla dessa.

Programföretagen avgör själva om arbetet, liksom det arbete som gjordes vid inledningen av förra tillståndsperioden då programföretagen tog fram gemensamma definitioner och beräkningsprinciper för olika typer av kostnader, kan göras genom SRF, på egen hand eller genom anlåtande av externa konsulter. En uppföljning av resultatet av arbetet bör ske vid den översyn som vi föreslår efter halva tillståndsperioden.

Behovet av att förtydliga uppdraget för granskningsnämnden för radio och tv:s uppdrag i instruktionen för Myndigheten för radio och tv behandlades i kapitel 4.

10.1.3 Revision

Programföretagens och regeringens revisorer granskar både årsredovisningar och public service-redovisningar. Årsredovisningen granskas enligt bestämmelser i revisionslagen (1999:1079). Revisorns granskning ska avse årsredovisning, bokföring och företagsledningens förvaltning. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsredovisning kräver. I lagen anges revisionsberättelsens närmare innehåll.

Revisorerna har även i uppgift att granska att redovisningen fullgjorts enligt de krav som ställs i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (den s.k. transparenslagen). Syftet med lagen är att Europeiska kommissionen ska få insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag. Denna insyn ska underlätta för kommissionens tillämpning av EUF-fördragets konkurrensregler, särskilt statsstödsreglerna. För att uppnå detta syfte uppställs i lagen vissa krav på de aktuella företagens redovisning. Bestämmelserna innebär att företagen tydligt ska redovisa bl.a. vilka offentliga medel som det allmänna tillfört verksamheten och hur medlen har använts. I lagen finns också

bestämmelser om redovisningen i ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet med ett legalt monopol eller liknande särställning och annan affärsverksamhet. Bestämmelserna innebär att intäkter och kostnader ska särredovisas för de båda områdena.

Enligt anslagsvillkoren ska revisorerna också ges möjlighet att granska public service-redovisningarna. I villkoren anges inte närmare vad denna granskning ska omfatta. Enligt revisorsintygen omfattar granskningen ett urval av uppgifter i redovisningarnas tabeller och diagram. Vidare anges att granskningen syftat till att i rimlig omfattning kunna bedöma om de i redovisningen angivna uppgifterna är korrekt överförda från det av företaget använda systemet. Revisorernas granskning omfattar inte någon bedömning av om redovisningen uppfyller de krav som ställs i anslagsvillkoren och inte heller om programföretaget uppnått målen för verksamheten.

Revisorerna har uppgett att det finns behov av att förtydliga revisionsuppdragen beträffande såväl public service-redovisningar som programföretagens budgetunderlag. Programföretagen har också framfört att det finns svårigheter att uppfylla redovisningskraven i transparenslagen och att Konkurrensverkets riktlinjer inte är tillräckligt tydliga. Revisorerna har inlett en dialog med Kulturdepartementet för en eventuell omförhandling av sina uppdrag. Statsstödsutredningen har i sitt betänkande (SOU 2011:69 s. 305 ff.) behandlat transparenslagens bestämmelser om revisorsintyg och föreslagit en ändring när det gäller den granskning som företagens revisor ska göra. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551), stiftelselagen (1994:1220) och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen utse revisorer i programföretagen och ägarstiftelsen. Så har tidigare skett, men på grund av annan prioritering i verksamheten utser Riksrevisionen idag bara ett begränsat antal revisorer.

En effektivitetsrevision kan enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. genomföras även när det gäller programföretagens verksamhet. En sådan revision sker med andra förutsättningar än en årlig revision. Endast en effektivitetsrevision av programföretagens verksamhet har genomförts sedan Riksrevisionen bildades 2003 (Riksrevisionen, Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?, 2008).

10.1.4 Andra intäkter än avgiftsmedel

Programföretagens övriga intäkter vid sidan av avgiftsmedel

Förslag: Redovisningskraven i anslagsvillkoren förtydligas vad beträffar uppgifter om intäkter vid sidan av avgiftsmedel.

I SR:s public service-redovisning för 2011 lämnas utöver redovisningen för sidoverksamheter inga uppgifter om övriga intäkter vid sidan av avgiftsmedel. Av årsredovisningen framgår att övriga rörelseintäkter uppgår till 52,3 miljoner kronor. I en not fördelas dessa intäkter enligt följande mellan konsertverksamhet (19,7 miljoner kronor), medieprojekt i utvecklingsländer (6,7 miljoner kronor), hyresintäkter (5,0 miljoner kronor), programförsäljning (3,5 miljoner kronor), vinst vid avyttring av anläggningstillgångar (1,8 miljoner kronor), försäljning av tjänster (1,3 miljoner kronor), försäljning av varor (406 000 kronor) och övriga ersättningar och intäkter (13,9 miljoner kronor).

Enligt SVT:s public service-redovisning för 2011 uppgår övriga intäkter till totalt 254,1 miljoner kronor. Intäkterna fördelas enligt följande visningsrätter, samproduktioner, royalty (105,2 miljoner kronor), tekniska tjänster (41,5 miljoner kronor), sponsring (24,9 miljoner kronor) och övrigt (82,5 miljoner kronor).

Enligt UR:s public service-redovisning för 2011 uppgår övriga intäkter till totalt 4,1 miljoner kronor. Av årsredovisningen framgår att intäkterna fördelas enligt följande förlagsförsäljning (1,6 miljoner kronor), samproduktioner och royalty (1,2 miljoner kronor) och övrigt (1,3 miljoner kronor).

För bedömningen av om programföretagen har fullgjort uppdragen i den del som kommer till uttryck i anslagsvillkoren behövs, menar vi, mer specifika uppgifter i public service-redovisningarna om de intäkter företagen har vid sidan av avgiftsmedel. Övriga intäkter har genererats i en verksamhet som finansieras med allmänna medel. Medborgarna har rätt till en god insyn i hur avgiftsmedlen används. Även dessa intäkter bör således finnas med i underlaget för bedömningen av om programföretagen har uppfyllt anslagsvillkoren om resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet. För förtroendet för verksamheten är det angeläget att det finns en öppenhet när det gäller annan finansiering. Beträffande flertalet poster skulle också en närmare beskrivning av intäktsslagen behöva lämnas i not. Det gäller inte minst poster som

redovisas som övrigt. Som framgår ovan lämnar SR utöver redovisningen av sidoverksamheter inga uppgifter i sin public service-redovisning om övriga intäkter vid sidan av avgiftsmedel. 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 andra produktionsbolag. Enligt vår mening bör redovisningskraven i anslagsvillkoren förtydligas i denna del.

Programföretagens sidoverksamheter

Bedömning: Även om vissa brister kvarstår när det gäller redovisningen av sidoverksamheter förutsätter vi att programföretagen i dialog med granskningsnämnden för radio och tv finner former för den redovisning som krävs.

Enligt anslagsvillkoren ska sidoverksamheter redovisas som egna resultatområden. Det ska finnas en resultaträkning och, om god redovisningssed så kräver, en balansräkning för dessa verksamheter. Redovisningen ska ingå som en del av årsredovisningen som granskas av bolagets revisorer. Till den rapport i vilken programföretagen årligen följer upp och redovisar hur uppdraget fullgjorts ska också fogas en redovisning av de eventuella sidoverksamheter som bedrivits.

I yttrandet av granskningsnämnden för radio och tv över om programföretagen uppfyllt sina public service-uppdrag 2010 (2011-06-20, dnr 11/00497, 533 och 534) behandlas sidoverksamheter under punkten Övrigt. Nämnden anser att SR, SVT och UR inte kan anses ha uppfyllt kravet om redovisning av sidoverksamheter i anslagsvillkoren om att sidoverksamheterna inte får ges en sådan omfattning eller vara av en sådan karaktär att de riskerar att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. Nämnden konstaterar att samtliga programföretag enbart översiktligt redovisar de intäkter och kostnader som sidoverksamheterna medfört. Nämnden konstaterar att det inte i någon av redovisningarna förs en närmare diskussion om sidoverksamheternas omfattning eller karaktär. Det finns inte heller några redovisningar av om sidoverksamheterna bedrivits på ett konkur-

rensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Nämnden anser att kommande redovisningar bör innehålla tydligare beskrivningar av sidoverksamheterna mot bakgrund av att de inte får ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de riskerar att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.

En kartläggning av programföretagens sidoverksamheter finns i kapitel 9.

I SR:s public service-redovisning för 2011 fördelas intäkterna mellan uthyrning av Berwaldhallen, uthyrning av studior, programförsäljning och försäljning av varor (reklamartiklar). Kostnaderna fördelas däremot inte på olika verksamhetsdelar. Jämförelsetal lämnas från föregående år. Sidoverksamheternas olika delar beskrivs kortfattat och med exempel. Beträffande försäljning av reklamartiklar anges att det rör ett synnerligt begränsat urval produkter kopplade till vissa radioprogram eller vissa speciella arrangemang. Beträffande uthyrningsverksamheten anges att den interna verksamheten prioriteras före externa kunder. Principer för prissättning lämnas beträffande Berwaldhallen men inte musikstudior. Vad gäller försäljning av programkopior anges att prissättning sker efter omvärldsbevakning. Vidare anges att det några gånger per år görs avstämning av externa bolags prisnivåer och produktionskostnader. SR:s pris baseras enligt uppgift på det beräknade ppd-priset (pris innan produkten når handeln) och rekommendationer från upphovsrättsorganisationer. Privatkopior säljs till självkostnadspris.

I SVT:s public service-redovisning för 2011 redovisas intäkterna med jämförelsetal från föregående år fördelade mellan uthyrning av studior och personal, försäljning av DVD-film, abonnemang SVT World, försäljning arkivklipp, försäljning tv-program till tv-bolag, uthyrning av rekvisita och kostymer, uthyrning av fastigheter, försäljning från webbutiken och intäkter av merchandising och övrigt. De olika delarna av sidoverksamheten beskrivs övergripande och med exempel. När det gäller uthyrning av studiolokaler, produktionsteknik och personal anges att den sker i mån av utrymme i den egna produktionsplaneringen. Mer än 75 procent av intäkterna avser produktioner som görs av oberoende produktionsbolag, men för program som visas i SVT. Uthyrning av kostymer och rekvisita sker enligt uppgift till film-, tv- och reklambolag. Den största delen av denna uthyrning görs till produktionsbolag som producerar program för SVT. Beträffande prissättning anges att alla varor och tjänster säljs till marknadsmässiga priser. Det anmärks att SVT

verkar på en konkurrensutsatt och väl fungerande marknad samt att prisbilder inom olika verksamheter är kända för kunder och andra leverantörer.

UR bedrev inte någon sidoverksamhet 2011.

Redovisningen i SR:s och SVT:s public service-redovisningar för 2011 är i jämförelse med redovisningarna för 2010 mer utförlig. Vi kan dock konstatera att uppgifter om kostnader som sidoverksamheterna medfört fortsatt enbart redovisas övergripande. SR beskriver med undantag för uthyrning av studior hur prissättningen sker. När det gäller SVT saknas motsvarande redovisning. SVT redovisar att mer än 75 procent av intäkterna från uthyrning av studior och personal avser produktioner som görs av oberoende produktionsbolag, men för program som visas i SVT. Även uthyrning av kostymer och rekvisita anges till största delen avse produktionsbolag som producerar program för SVT. När det gäller SR:s uthyrning av Berwaldhallen och musikstudior lämnas inte några motsvarande uppgifter.

Vi har, liksom granskningsnämnden för radio och tv, uppfattningen att det med det underlag som lämnas i redovisningarna måste vara möjligt att ta ställning till det krav som ställs på verksamheterna, att de ska ha bedrivits på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Att uppgifter om kostnader som sidoverksamheterna medfört fortsatt enbart redovisas övergripande är en brist, liksom underlaget för bedömningen om verksamheterna bedrivit konkurrensneutralt. Det bör också, i redovisningen av den del av sidoverksamheten som avser förfoganden över rättigheter till programinnehåll och utsändning, klart framgå att sådana förfoganden även kan ingå inom ramen för finansieringen av programproduktion.

Det är viktigt för förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst att redovisningen av sidoverksamheter är öppen, inte minst vad gäller samarbeten med olika produktionsbolag. Vi utgår dock från att programföretagen i dialog med granskningsnämnden för radio och tv kan finna former för en sådan redovisning. Vi anser därför inte att det finns skäl att lämna förslag i denna del.

10.2 Oberoende från kommersiella aktörer

10.2.1 Sponsring

Förslag: Särskilda redovisningskrav beträffande sponsring 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.

Villkor i sändningstillstånden

Enligt sändningstillstånden får SR, SVT och UR inte sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit företagen direkt. Undantag görs beträffande SVT för sponsring i sändningar i samband med sportevenemang och av program som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SVT är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot EBU eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder. Undantagsmöjligheten gäller inte för program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år och är begränsad till högst 20 evenemang per år. Även för SR görs undantag för sponsring av program som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SR är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot EBU eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder. Undantaget gäller liksom för SVT inte för program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år, men är inte begränsat till ett visst antal evenemang.

Såväl för SR som SVT ställs i villkor som rör sponsringsmedelanden krav utöver de som gäller enligt radio- och tv-lagen.

Den begränsning till 20 evenemang som idag gäller för SVT infördes inför nuvarande tillståndsperiod. När reglerna om sponsring på detta sätt skärptes uttalades följande (prop. 2008/09:195 s. 57 f.). Att verksamheten är fri från reklam är grundläggande för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sponsringen är ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten. Det bakomliggande syftet

med förbudet mot sponsring är att utomstående inte ska kunna påverka sändningarnas innehåll. Syftet med undantaget är att göra det möjligt för SVT att tillgängliggöra mycket dyra evenemang av nationellt intresse som annars inte skulle kunna sändas, eller skulle ta för mycket resurser från andra viktiga programområden. Det är viktigt att programföretagen utnyttjar möjligheten till sponsring restriktivt.

Under 2007 hade SVT sänt cirka 50 sportevenemang, som kunde delas upp i sammanlagt över 400 sändningar. Regeringen ansåg i likhet med Public service-utredningen att detta inte var en restriktiv hantering. Regeringen ansåg att det var viktigt att SVT fortsatt kunde sända sport, men föreslog en skärpning av reglerna på så sätt att antalet sponsrade evenemang begränsades. Ett större sportevenemang var t.ex. ett OS, VM eller EM. Mindre sportevenemang kunde vara SM eller enskilda tävlingar. Genom begränsningen antogs att de sponsrade sändningarna skulle kunna minska till i vart fall hälften.

Riksdagen har under våren 2012 tillkännagett som sin mening att SVT även fortsättningsvis ska ha möjlighet att sända attraktiva sportevenemang som förutsätter sponsring (bet. 2011/12:KrU4). Från betänkandet har följande hämtats om utskottets ställningstagande. Då det gäller inköp av rättigheter till sportsändningar konkurrerar SVT med andra programkanaler, bl.a. ett antal renodlade sportkanaler. Under en följd av år har priserna på sändningsrättigheter till större internationella idrottsevenemang ökat. Den möjlighet som finns för SVT att få sponsringsmedel inbringar årligen ungefär 40 miljoner kronor. Enligt SVT bidrar sponsringsintäkterna till företagets möjligheter att förhandla med de organisationer som säljer rättigheterna.

Med hänvisning till riksdagens beslut inför nuvarande tillståndsperiod att antalet sponsrade sportevenemang och eventuella EBU-arrangemang eller arrangemang av liknande betydelse inte får överstiga 20 evenemang per år, redogjorde utskottet för sin tidigare uppfattning i frågan. Det hade ansetts motiverat att SR och SVT även i fortsättningen hade möjlighet att erhålla extern finansiering för att kunna köpa in sändningsrättigheter till vissa angelägna programproduktioner. I de flesta fallen handlade det om sportevenemang, som på grund av den ökade kommersialiseringen av idrotten betingade höga kostnader. Utskottet hade dock liksom regeringen ansett att sponsringsmöjligheten skulle utnyttjas restriktivt. I anledning av kommitténs uppdrag i denna del ville utskottet under-

stryka vikten av att SVT även fortsättningsvis ska ha möjlighet att sända attraktiva sportarrangemang som förutsätter sponsring.

Konkurrensverket har uttryckt att sponsring är en finansieringskälla som i princip bör vara förbehållen kommersiella företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Att programföretagen finansieras genom radio- och tv-avgiften, en finansieringskälla som inte bygger på något kommersiellt risktagande och som är oberoende av andra företags ageranden och programföretagens särställning i förhållande till andra programbolag har framhållits. De kommersiella programbolagens finansieringskällor som huvudsakligen består av reklamintäkter och sponsringsmedel bör vara reserverade för programbolag som inte har en säkrad finansieringskälla utan i sin verksamhet är beroende av affärsmässiga finansieringskällor. Det har lagts till att sponsring är en viktig finansieringskälla framför allt i samband med sportevenemang och att sändningar av sport är ett betydande konkurrensmedel för flertalet av de kommersiella programbolagen (KKV, PM till kommittén med sammanställning av ställningstaganden kring tv-området, 2012-03-28).

Sponsring i SVT:s och SR:s verksamhet

SVT erhöll sponsorbidrag med 16,2 miljoner kronor 2009, 37,9 miljoner kronor 2010 och 24,9 miljoner kronor 2011.

År 2011 var 19 sportevenemang och Melodifestivalen sponsrade i SVT. Det fanns cirka 75 sponsorer för sportevenemangen under året. I listan över sponsrade sportevenemang återfinns magasinprogrammet Fotbollskväll Internationellt, VM i friidrott, magasinprogrammet Hockeykväll, Alpina Världscupen, Världscupen i längdåkning, VM i längdåkning, Världscupen i skidskytte, WC i ridsport, elitserien i bandy, elitserien i handboll, Diamond League i friidrott, Euro hockey tour, Göteborg Horse Show, Vasaloppet, VM i skidskytte, VM-serien i speedway, IF Stockholm Open i tennis, Nordea Masters i golf, US Masters i golf.¹

¹ I år kommer SVT att sända följande sponsrade sportevenemang: OS i London, EM i fotboll, magasinprogrammet Fotbollskväll, Internationellt och Allsvenskan, Världscupen i längdåkning, Alpina Världscupen, magasinprogrammet Hockeykväll, EM i friidrott, US Masters i golf, Världscupen i skidskytte, Ski Classics inklusive Vasaloppet, Diamond League inklusive DN-galan i friidrott, Världscupen i snowboard och ski cross, Paralympics, Motor STCC, elitserien i handboll, Scandinavian Masters i golf, IF Stockholm Open i tennis, Finnkampen och VM-serien i speedway.

Enligt SVT blir det allt vanligare att det finns en koppling mellan sporträttigheter och sponsring. Det gäller främst internationella rättigheter, men en ökning kan också ses beträffande nationella rättigheter. SVT har visat förfrågningsunderlag vid försäljning av rättigheter av vilka framgår att krav på sponsringsutrymme ställts av UEFA (Union of European Football Associations) som förutsättning för förvärv av visningsrätter till EM i fotboll. SVT har också visat villkor om sponsring i avtal för förvärv av visningsrätter till VM-serien i speedway och IF Stockholm Open i tennis. Det har också framförts krav eller önskemål om sponsring vid förhandlingarna för förvärv av visningsrätter till elitserien i handboll, Diamond League i friidrott och Euro hockey tour.

Om inte undantaget som medger sponsring fanns skulle, enligt SVT, möjligheterna att förvärva visningsrätter försämrats. Det är inte självklart att visningsrätter skulle kunna förvärfvas till ett högre pris. Den som säljer en visningsrätt kan ha utlovat en kommersiell möjlighet till en samarbetspartner och därför välja att sälja visningsrätten till den som kan erbjuda en sådan möjlighet. Det skulle, förutom högre pris, även kunna innebära andra nackdelar för SVT i förhandlingar, som t.ex. tillgång till ett mer begränsat bildmaterial, högre överförings- och servicekostnader eller krav på att upplåta vissa typer av redaktionellt arbete.

I SVT:s public service-redovisning 2011 nämns sponsringsbidrag i avsnittet Övriga intäkter i kapitlet Resurser. I en tabell (tabell 5.1) över verksamhetens intäkter i en bilaga redovisas totalt mottagna sponsringsbidrag. Ett år utan vinter-OS och VM i fotboll konstateras ha resulterat i minskade intäkter för sponsring och det hänvisas till den begränsning som sändningstillståndet innebär.

SR har valt att inte sända sponsrade radioprogram, trots att det ges utrymme för det i sändningstillståndet. Däremot förekommer sponsring i begränsad omfattning vid Östersjöfestivalen i Berwaldhallen och i Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokörens turnéverksamhet. I programtidningen för festivalen lämnas uppgifter om vilka samarbetspartnerna är. Ensemblerna genomförde under 2010 turnéer i Tyskland, Frankrike, Schweiz, USA, Ryssland, Kina och Japan. Under 2011 har Sveriges Radios Symfoniorkester genomfört en turné i Italien. Ensemblerna har också olika gästspel i landet.

Särskilda krav när det gäller SVT:s redovisning av sponsring

Vi har mot bakgrund av vad som framkommit vid genomgången ovan, funnit skäl att närmare beröra sponsringen i SVT:s verksamhet.

Den skärpta regleringen för sponsring innebar att antalet sponsrade evenemang begränsades till 20. Enbart ett av evenemangen, Vasaloppet, avser ett tävlingstillfälle. Det stora flertalet utgörs av evenemang bestående av flera tävlingstillfällen. Begreppet evenemang har också i tillämpningen fått en mycket vid tolkning. Bland sponsrade evenemang finns magasinprogrammet Fotbollskväll, som bevakar en rad olika internationella fotbollsligor och cuper. Ett annat magasinprogram på listan, Hockeykväll, är framför allt inriktat på att bevaka elitserien för herrar ishockey, men behandlar även landslaget, allsvenskan i ishockey etc. SVT har efter att vi efterfrågat kompletterande underlag, förklarat att de sponsrade sportevenemangen 2011 omfattar i vart fall 400 sändningar. Omfattningen av sponsringen i SVT:s verksamhet framstår i detta perspektiv alltså som i stort sett densamma idag som inför den regelskärpning som riksdagen beslutade om i anslutning till den senaste propositionen.

Det har inte varit möjligt att av redovisningarna utläsa att skärpningen av sponsringsreglerna inte haft någon effekt. Ett korrekt underlag borde enligt vår mening finnas när förutsättningarna för sponsring i företagets verksamhet diskuteras i riksdagen.

Vi menar mot bakgrund av vad som framkommit beträffande sponsringen i verksamheten att det är motiverat att ställa särskilda krav på redovisningen av denna.

10.2.2 Indirekt sponsring

Förslag: Särskilda redovisningskrav införs i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR beträffande hur programföretagen säkerställer sitt oberoende vid indirekt sponsring.

Bedömning: De nya reglerna för indirekt sponsring har gällt förhållandevis kort tid. Förutsättningarna att göra den bedömning som enligt tidigare gällande villkor krävdes har inte i något avgörande hänseende förändrats. Genom intern utbildning och informationsinsatser riktade till externa medarbetare får den publicistiska kontrollen antas ha stärkts. En genomgång av

SVT:s mallar för samproduktionsavtal och avtal avseende förköp eller förvärv av visningsrätt visar att ett inflytande över programinnehåll och uppgifter om annan finansiering så långt möjligt säkerställs. Det finns inte något som talar för att reglerna nu ska ändras.

SR, SVT och UR får enligt sändningstillstånden sända sådana indirekt sponsrade program

- som framställs eller har framställts i samarbete med någon annan som fått bidrag från utomstående för sin andel av produktionen,
- där SR, SVT eller UR köpt en sändningsrätt till ett färdigproducerat eller icke färdigproducerat program som fått bidrag, eller som senare får bidrag från utomstående, och
- som framställs eller har framställts av programföretag i ett annat land inom ramen för åtagande gentemot EBU där bidrag till produktionen lämnats från utomstående.

Sträng restriktivitet ska råda när det gäller indirekt sponsrade program som vänder sig till barn under 12 år.

Sändningstillstånden innehöll tidigare villkor om att programföretagens insatser minst måste motsvara värdet av erhållna rättigheter eller att ett marknadsmässigt pris måste ha betalats för rättigheterna.

Enligt Riksrevisionens rapport Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende? (RiR 2008:6) ansågs att en väl fungerande publicistisk kontroll av enskilda program var avgörande för oberoendet. Då gällande villkor om att programföretagens insatser måste motsvara värdet av erhållna rättigheter eller att ett marknadsmässigt pris måste ha betalats för rättigheterna ansågs inte tillföra något nämnvärt ytterligare skydd. Det var, enligt Riksrevisionen, i många fall svårt eller omöjligt att på objektiva grunder fastställa ett marknadsmässigt pris. På en fri marknad kan olika avtal ingås vid olika tillfällen med varierande prisnivå även om avtalet gäller en och samma produkt. Att SVT kunde vara enda köparen på marknaden gjorde också bedömningen svår. I ärenden i granskningsnämnden för radio och tv där uppfyllelsen av villkoren skulle bedömas var det i vissa fall omöjligt att få del av de jämförelsepriser som krävdes. Produktionsbolag och

andra public service-företag i Norden har inte någon skyldighet att lämna ut sådana uppgifter.

Frågan om indirekt sponsring gäller, även om villkoren finns i alla programföretags sändningstillstånd, främst SVT.

I SVT förekommer samproduktion i stor omfattning och antalet förvärv av visningsrätter är betydande. Samproduktioner har dessutom ökat kraftigt i omfattning under senare tid. Under åren 2007–2010 ökade externa samarbeten med 70 procent och drama och dokumentärer produceras idag i huvudsak i samarbeten med andra. Även underhållnings- och faktaprogram görs i allt högre grad utanför SVT. Kostnaderna för svenska samproduktioner uppgick 2010 till 257,9 miljoner kronor och 2011 till 216,2 miljoner kronor. Kostnader för utländska samproduktioner uppgick 2010 till 13,5 miljoner kronor och 2011 till 11,3 miljoner kronor. Kostnaderna för svenska förvärv av visningsrätter uppgick 2010 till 81,1 miljoner kronor och 2011 till 90,4 miljoner kronor. Utländska förvärv av visningsrätter uppgick 2010 till 164,6 miljoner kronor och 2011 till 177,4 miljoner kronor.

I SR:s verksamhet finns samproduktioner och förvärv av sändningsrätter i mycket begränsad omfattning. SR har ett utbyte av musikprogram med medlemmar i EBU (t.ex. direktsändningar från Metropolitan i New York och liveinspelningar i Notturmo, EBU-festivalen Eurosonic). Vid dessa program kan det förekomma indirekt sponsring. Enligt SR säkerställs alltid först det publicistiska motivet att sända ett program och att inte någon form av sponsring ingår vad avser sändningen. Skulle något program som erbjuds vara sponsrat avstår programföretaget från erbjudandet (t.ex. nyårskonserten från Wien 2012).

En genomgång av SVT:s och SR:s mallar för samproduktionsavtal, avtal avseende förköp eller förvärv av visningsrätt, programavtal, programledaravtal, programkontrakt och avtal om produktionsutläggning visar att inflytande över programinnehåll och uppgifter om annan finansiering på olika sätt så långt möjligt säkerställs.

Inom SVT genomförs sedan flera år utbildning för programchefer, projektledare och andra programansvariga om regelverket och vad som krävs vid utformningen av avtal vad gäller indirekt sponsring. Det s.k. ”gröna kort” som erhålls efter genomgången utbildning är genom beslut av SVT:s företagsledning en förutsättning för att tilldelas ansvar för programprojekt. I arbetsboken ”Att producera för SVT – en guide för bra samarbete” redogörs för

publicerings- och sponsringsregler och policyer för externa medarbetare.

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. Vi kan konstatera att det inom SVT har utförts och utförs ett arbete med att säkerställa den publicistiska kontrollen av enskilda program internt och säkerställa att kunskap finns om publicerings- och sponsringsregler och policyer hos externa medarbetare. En genomgång av SVT:s mallar för samproduktionsavtal och avtal avseende förköp eller förvärv av visningsrätt visar att ett inflytande över programinnehåll och uppgifter om annan finansiering på olika sätt så långt möjligt säkerställs. Det finns enligt vår mening inte något som talar för att reglerna nu ska ändras.

Mot bakgrund av den stora omfattning som samproduktioner har i SVT:s verksamhet och de farhågor som framförts om att ändringen skulle kunna innebära en risk för att reglerna för direkt sponsring kringgås finns det dock anledning att framöver följa upp frågan igen. Det får enligt vår mening inte finnas skäl att ifrågasätta programföretagens verksamhet i detta avseende.

10.2.3 Produktplaceringar

Förslag: I sändningstillstånden för SVT och UR införs ett förbud mot produktplaceringar.

Produktplacering definieras i radio- och tv-lagen. Produktplacering är förekomsten i ett program av en vara, en tjänst eller ett varumärke, om detta sker i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning till leverantören av medietjänsten, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis (3 kap. 1 § 10). Den närmare innebörden av begreppet liknande ersättning har överlämnats till rättstillämpningen (prop. 2009/10:115 s. 159).

I 6 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om produktplacering i program i tv eller beställ-tv. Enligt 6 kap. 1 § får det i program i tv eller i program i beställ-tv inte förekomma produktplacering, om något annat inte följer av bestämmelserna i 6 kap. 2 §.

Enligt det senare lagrummet får leverantörer av medietjänster på villkor som anges i 6 kap. 3 och 4 §§ sända filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning där det förekommer produktplacering. Undantagen gäller inte program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år och inte heller program där det förekommer produktplacering av alkoholdrycker och tobaksvaror, andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror, receptlagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination. Program där det förekommer produktplacering får enligt 6 kap. 3 § sändas endast om programmet inte på ett otillbörligt sätt gynnar kommersiella intressen enligt 5 kap. 5 § samma lag. Enligt det senare lagrummet får program som inte är reklam inte otillbörligt gynna kommersiella intressen. Det innebär att programmet inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster eller innehålla andra säljfrämjande inslag, eller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt. Ett gynnande av kommersiellt intresse är otillbörligt om det inte kan motiveras av något informations- eller underhållningsintresse.² I 6 kap. 4 § finns bestämmelser om vilken information som ska lämnas när det förekommer produktplacering i ett program.

Bestämmelsen med förbudet mot produktplaceringar har införts med stöd av 1 kap. 12 § andra stycket andra meningen YGL, som medger att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten (prop. 2009/10:115 s. 158 ff.). All annan produktplacering, då ersättningen tillfallit annan än den som bedriver programverksamheten (t.ex. till fristående produktionsbolag) faller utanför förbudsregleringen. Sådana företeelser omfattas emellertid av bestämmelsen om otillbörligt kommersiellt gynnande.

Produktplacering är inte aktuell för ljudmedium och UR:s programutbud är sådant att företaget gör bedömningen att produktplaceringar inte får förekomma.

I SVT:s arbetsbok ”Att producera för SVT – en guide för bra samarbete” konstateras att definitionen i radio- och tv-lagen av produktplacering är mycket snäv och att det i lagens mening är produktplacering om ett programföretag i sin egenproduktion tar emot en vara eller dylikt på detta sätt, men inte om ett produk-

² Granskningsnämnden för radio och tv, beslut 2011-06-20, dnr 11/00368 och 615, 2011-10-17, dnr 10/01500, 2011-10-17, dnr 11/01755 och 2012-02-20, dnr 11/03201.

tionsbolag gör det i en samproduktion eller en film som säljs som visningsrätt.

SVT har uttalat att man inte har för avsikt att använda sig av den möjlighet som lagen ger till produktplaceringar.

Kommersiella programbolag har i samrådskontakter framfört att produktplaceringar med vikande reklamintäkter är en allt viktigare inkomstkälla. Farhågor har uttalats om att den snäva definitionen av produktplacering i radio- och tv-lagen kan få till följd att man går miste om stora delar av denna finansieringskälla.

I kontakterna har SVT:s program ”Stjärnorna på slottet” nämnts särskilt. Ett ärende som gällde programmet och användningen av Mercedes-bilar, seglarjackor med text Pelle P och en Abercrombie & Fitch-tröja avgjordes 2008 av dåvarande Granskningsnämnden för radio och TV.³ Programmet fälldes av nämnden beträffande inslaget med tröjan. Beträffande inslaget med seglarjackorna skedde enligt nämnden ingen direkt fokusering på varumärket och exponeringen blev därmed inte särskilt omfattande. Det eventuella gynnande som kunde ha uppstått kunde inte bedömas som otillbörligt. När det gällde Mercedes-bilarna kunde det diskuteras om inte bilarna som användes exponerades på ett väl framträdande sätt under den tid de visades i bild. Vid en helhetsbedömning ansågs dock exponeringen av bilarna inte vara så omfattande att en överträdelse skett av bestämmelsen om otillbörligt gynnande.

I juni 2011 avgjordes ett annat ärende beträffande programmet, i detta fall begränsat till ett inslag med bilar.⁴ Den relativt korta exponeringen av bilarna i inslagen innebar inte ett otillbörligt framhävande av det aktuella bilmärket.

I detta sammanhang kan nämnas andra exempel på program, som tagits upp i samrådskontakter, där varumärken eller branscher påstås ha gynnats. Vi har dock inte kunnat få bekräftat att det förhåller sig så. Tidigare säsonger av programmet Wildkids i SVT:s Barnkanalen, som spelades in i och omkring Kolmårdens djurpark och Furuviiksparken utanför Gävle har diskuterats, liksom SVT:s dokumentärserie ”Nordstan” som utspelar sig på gallerian Nordstan i Göteborg samt UR:s utbildningsserie Praktikanterna, med ungdomar från hotell- och restaurangprogrammet som praktiserar på ett hotell.

Som framgår av redogörelsen för bestämmelserna om produktplacering i radio- och tv-lagen har programföretagen ett visst

³ Granskningsnämnden för radio och TV, beslut 2008-04-14, dnr 1214/07-20, 14/08-20.

⁴ Granskningsnämnden för radio och tv, beslut 2011-06-17, dnr 10/01528.

utrymme att använda sig av produktplaceringar. Enligt 4 kap. 10 § 3 radio- och tv-lagen får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med förbud mot och villkor för att sända program där produktplacering förekommer. Det innebär en rätt att ställa mer restriktiva villkor i fråga om produktplacering än som följer av 6 kap. radio- och tv-lagen (a. prop. s. 284). 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 anført att man inte avser att använda sig av det utrymme som idag finns för produktplacering, menar vi att det också i regleringen bör markeras att produktplacering i lagen mening inte ska förekomma hos programföretagen. Ett förbud mot produktplaceringar, motsvarande dagens förbud mot att sända reklam, bör därför enligt vår mening föras in i sändningstillstånden för SVT och UR.

10.2.4 Andra kommersiella samarbeten

Förslag: Särskilda redovisningskrav beträffande andra kommersiella samarbeten införs i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR.

Även en ökad öppenhet och tydlighet vad avser andra kommersiella samarbeten skulle enligt vår mening stärka programföretagens oberoende från kommersiella aktörer.

I tidigare avsnitt om programföretagens sidoverksamheter har vi pekat på vikten av en ökad öppenhet i redovisningen av hur pris-sättningen sker vid uthyrning av studior, personal, kostymer och rekvisita, liksom i vad mån sådan uthyrning ingår som en del av en samproduktion eller en extern utläggning.

Frågor om redovisning av produktionsutläggningar behandlas i kapitel 8.

Under 2010 pågick ett samarbete mellan SVT och dagspressen genom det Stampen dominerade Mktmedia. SVT Plays regionala nyheter och klipp tillhandahölls på hemsidorna för två lokaltidningar i Östersund. Idag tillgängliggör SVT innehåll via en s.k. inbäddad spelare och lokala dagstidningar kan liksom andra ladda ner en sådan till sin hemsida. Samarbeten av liknande slag som det som inledningsvis fanns med dagspressen anser vi bör redovisas.

Ett annat samarbete som det, enligt vår mening, kan finnas skäl att redogöra för är det som finns kring tv-programserien och musiktävlingen Melodifestivalen som produceras av SVT som en egenproduktion. I och för genomförandet av tv-produktionen köper SVT vissa konstnärliga och tekniska tjänster från Live Nation (ett internationellt underhållningsföretag). För utförandet av vissa av dessa tjänster anlitar Live Nation underhållningsföretaget Blixten & Co som underentreprenör. Vid sidan av detta produktions-samarbete upplåter SVT för en marknadsmässig licensersättning vissa rättigheter med anknytning till Melodifestivalen till Live Nation. Live Nation har t.ex. erhållit rätt att ge ut tv-programserien på DVD och en samlingssskiva med de tävlande bidragen samt rätt att sälja produkter och att i samband därmed använda SVT:s varumärke Melodifestivalen. Som arrangör av publikevenemang har Live Nation rätt att sälja biljetter och sponsorpaket kopplade till dessa.

SR deltar varje år i ett antal evenemang. Om det vid dessa evenemang ingår kommersiella samarbeten bör dessa, enligt vår mening, också redovisas. Ett evenemang av detta slag är Östersjöfestivalen i Berwaldhallen, som redogjorts för i avsnittet om sponsring. Andra exempel är P3 Sommarsession, Svensktoppen Nästa!, Guldklaven, Sweden Rock, P3 Guld och Humorhimlen. När det gäller P3 Sommarsession träffar SR samarbetsavtal direkt med festivalerna. SR kontrakterar och ersätter de artister som medverkar i produktionen. SR ersätter festivalerna för att tekniker och säkerhetspersonal är tillgängliga vid produktionen. Produktionsbolaget svarar för produktionen och träffar i sin tur avtal med eventuella underleverantörer. Svensktoppen Nästa!, P4:s rikstäckande musiktävling med final på Liseberg, produceras externt. SR för dock tillsammans med produktionsbolaget samtal med Liseberg om arrangementet. När det gäller Sweden Rock har SR ett avtal med festivalen och sänder mot viss ersättning. SR svarar vidare för gager för de band som spelas in. P3 Guld-gala med P3:s eget musikpris arrangeras i Göteborg, senast på Lisebergsteatern med vilken SR träffat avtal. I Humorhimlen lab medverkar oetablerade komiker och några av Sveriges mer kända komiker. I programmet samarbetar en lokal kanal med en lokal arrangör.

Under rubriken Samarbeten i SR:s distributionsstrategi för 2012 anges att särskilda samarbeten ska sökas aktivt då det är publicistiskt motiverat och upphovsrättsligt möjligt samt inom ramen för SR:s uppdrag. Exempel på sådana samarbeten under 2011 är samarbetet med Spotify och Wimp (musiktjänst som drivs av

norska Aspiro). Samarbetet har pågått på försök fram till den 1 juli 2012. Avsikten är att nå unga lyssnare som idag ofta väljer dessa musiktjänster för sitt musiklyssnande i stället för radio. Det som tillgängliggörs via musiktjänsterna är också tillgängligt på sverigesradio.se. SR avgör vilket utbud som ska göras tillgängligt och när det ska tas bort. Längre program, som Ekots Lördagsintervju, spelas i sin helhet. Mellan kortare klipp kan reklam förekomma, om lyssnaren använder Spotifys gratistjänst.

UR har idag ett samarbete med NE Nationalencyklopedin AB. UR kommer enligt uppgift att avveckla förlagsverksamheten i sin nuvarande form senast under 2012. Från 2013 kommer all eventuell bokutgivning och övrig förlagsrelaterad verksamhet bedrivas genom samarbeten med externa förlag. Såväl samarbetet med NE, som de senare planerade samarbetena finns det enligt vår mening anledning att redovisa.

11 Digitalradio

I detta kapitel 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.

Inledningsvis ges en bakgrund till utvecklingen av digitalradio via marknät i Sverige från 1995 till idag och en beskrivning av aktuell reglering.

11.1 Digitala ljudradiosändningar i marknät

11.1.1 Historik 1995–2005

Våren 1995 beslutade riksdagen att låta SR, UR och privata programföretag inleda radiosändningar med digital teknik. Regeringen bedömde att sändningsverksamheten skulle finansieras av de medverkande företagen utan att staten anslog särskilda medel.

Regeringen fattade därefter beslut om bl.a. fördelning av utrymme mellan SR och den privata lokalradion. Det beslutades att sändningsutrymmet i det nationella frekvensblocket skulle tilldelas SR helt och hållet samt att SR utöver nationella sändningar skulle få använda detta utrymme för regionala sändningar i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdena (SOU 2004:16 s. 83).

Några tillstånd till kommersiella programföretag har inte meddelats utan de enda digitala sändningar som äger rum sker i SR:s regi. De kommersiella programbolag som sökte tillstånd valde efter rekommendation från branschorganet Radioutgivareföreningen att inte godkänna de tillståndsvillkor som regeringen föreslog.

De digitala radiosändningarna i Sverige startade således 1995 och vid introduktionen täcktes cirka 35 procent av befolkningen.

Mellan 1996 och 1999 byggdes det digitala radionätet ut till en befolkningstäckning på 85 procent med tekniken T-DAB.¹ Inför tillståndsperioden 2002–2005, som senare förlängdes till 2006, fattade riksdagen beslut om att minska kostnaderna för de digitala radiosändningarna i väntan på utvärdering. Detta innebar att täckningen åter minskade till 35 procent av befolkningen från den 1 januari 2002.

År 2004 föreslog Digitalradiokommittén att de digitala sändningarna skulle byggas ut i etapper. Kommittén ansåg att det även fortsättningsvis borde bedrivas T-DAB-sändningar i Sverige och att dessa sändningar skulle bedrivas utifrån ett innovationsperspektiv, dvs. att sändningsverksamheten skulle skapa utrymme för ett mångsidigare och för fler grupper mera tillgängligt utbud för att öka radiomediets attraktivitet. De fortsatta T-DAB-sändningarna borde enligt Digitalradiokommittén utvärderas 2008 (SOU 2004:16 s. 339).

Regeringen meddelade 2005 att man inte avsåg att påbörja den etappvisa utbyggnaden, med motiveringen att T-DAB-teknikens fördelar för konsumenterna inte var klarlagda och att tekniken haft begränsad framgång i andra länder. Vidare ansåg regeringen att andra tekniska lösningar inte prövats fullt ut och att det därmed inte fanns skäl att välja en enskild teknik för den framtida radio-distributionen. Regeringen aviserade att man avsåg att ge Radio- och TV-verket i uppdrag att i dialog med SR, UR, övriga företag och organisationer inom radio- och tv-branschen, närradios företrädare, berörda myndigheter och andra aktörer ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker (skr. 2005/06:66). I januari 2006 fick Radio- och TV-verket uppdraget och detta slutredovisades i juni 2008.

11.1.2 Radio- och TV-verkets slutrapport

Radio- och TV-verkets slutrapport Framtidens radio, som togs fram på uppdrag av regeringen, slutredovisades i juni 2008. En av verkets slutsatser var att under de tre år, som verket följt utvecklingen av digitala tekniker för att distribuera radio, hade radiobranschens åsikter blivit mer tydliga och enhetliga. Enligt verket var vidare huvuddelen av radiobranschen överens om att radion

¹ Terrestrial Digital Audio Broadcasting.

behöver utvecklas, att FM-nätet saknar kapacitet och därmed utvecklingspotential, att radion behöver en huvudform för distributionen, att digitaliseringen är nödvändig och det ganska omgående, att beslut om regler om tillstånd behöver fattas, att utrymme måste skapas för public service, privat lokalradio och närradio samt att radio sänds via internet och mobilnät redan idag och kommer att fortsätta utvecklas oavsett vilken huvuddistributionsform som väljs för radio. Aktörerna var dessutom enligt rapporten överens om att FM-nätet inte borde släckas ned för tidigt, utan användas för exempelvis parallellsändningar och utökade lokal- och närradiosändningar. I samband med rapporten lämnade SR, UR, MTG och SBS in en gemensam skrivelse i vilken bl.a. framfördes att företagen var överens om att satsa på en plattform som gav både public service-radion och kommersiell radio optimala förutsättningar att utvecklas och att T-DAB+ var den teknik som föreföll mest lämpad för Sverige. Även Teracom och företrädare för närradion uttryckte sitt stöd för T-DAB+ (Radio- och TV-verket 2008, Framtidens radio, s. 98).

11.1.3 Regeringens bedömning

I propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 67) gjorde regeringen bedömningen att FM-näten kommer att vara i drift under lång tid, men att dess begränsade utvecklingsmöjligheter innebär att det är nödvändigt för radiobranschen att dra nytta av teknikutvecklingen och att använda nya distributionsformer. Regeringen gjorde vidare bedömningen att en utveckling bör vara marknadsdriven. Detta innebär enligt regeringen att de kommersiella aktörerna på radiomarknaden deltar och att parterna samverkar, dels beträffande val av teknisk standard, dels när det gäller att bära kostnaderna för utveckling och utbyggnad. Regeringen välkomnade den samsyn som SR och övriga större aktörer på radiomarknaden redovisat och ansåg att SR inte ensamt bör driva utvecklingen av digitala sändningar. Regeringen bedömde att en av förutsättningarna för en framgångsrik utveckling av digitala sändningar är ett lättillgängligt och varierat utbud från både SR och de kommersiella kanalerna. Mervärdet av digital marksänd ljudradio måste klart framgå för konsumenten. SR:s tillstånd att sända digitalt, som löpte ut 2009, borde enligt regeringens bedömning förlängas och vidgas. Regeringen gjorde vidare bedömningen att ett teknikskifte inom

radioområdet torde komma att ta betydligt längre tid än för mark-sänd tv.

Regeringen gjorde 2010, i beslut om sändningsutrymme för kommersiella digitala radiosändningar (Ku2010/1721/MFI), bedömningen att digital ljudradio kan existera parallellt med och komplettera den nuvarande analoga ljudradion. Det ansågs inte vara aktuellt att sätta ett slutdatum för FM-sändningarna under det närmaste decenniet.

11.2 Reglering av digitalradio

11.2.1 Tillståndsgivning för digitala kommersiella radiosändningar införda i radio- och tv-lagen

Genom ikraftträdandet av radio- och tv-lagen (2010:696) infördes den 1 augusti 2010 nya regler om tillståndsgivning för digitala kommersiella radiosändningar. Regeringen ansåg i propositionen En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115) att det var av stor vikt att tydligare förutsättningar skapades för digitalradio. Det var anledningen till att nya regler om kommersiell digitalradio infördes i lagen.

De nya reglerna innebar att regeringen beslutar om det sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för digital kommersiell radio, vilken myndighet som ska ge tillstånd, att tillstånd ska ges till den som bedriver programverksamhet och inte särskilda operatörsföretag, vilka urvalskriterier som ska gälla, vilka villkor tillstånden får förenas med och en rad andra frågor när det gäller tillstånden.

I propositionen angavs att det kunde antas att intresset för att sända digital kommersiell radio kommer att vara större än det sändningsutrymme som finns tillgängligt och att någon form av urvalskriterier därför behövdes.

Tillstånd att sända digital kommersiell radio får enligt radio- och tv-lagen endast ges till den som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden, och är beredd att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor. Tillstånd får inte lämnas till staten, landsting eller kommuner. Tillståndsmyndigheten ska vid fördelningen av tillstånden för digital kommersiell radio beakta att utrymmet för sådana sändningar ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar, för såväl nationella som

lokala och regionala programtjänster, och av flera av varandra oberoende programföretag.²

De programföretag som ansöker om tillstånd ska betala en ansökningsavgift till Myndigheten för radio och tv som uppgår till 35 000 kronor för varje ansökan och programtjänst. Ett tillstånd att sända digital kommersiell radio gäller i åtta år.

Tillståndsgivningen gäller digital kommersiell radio. Enligt 12 kap. 6 § radio- och tv-lagen får ett tillstånd att sända närradio inte ges till någon som har tillstånd att sända kommersiell radio.

11.2.2 Regeringens beslut om sändningsutrymme

Genom den internationella frekvensplaneringskonferensen i Genève 2006 och de internationella överenskommelser som följde på denna förändrades möjligheterna för digital ljudradio. Sverige tilldelades frekvensutrymme i band III (174–240 MHz) motsvarande fyra frekvenslager. Varje frekvenslager ger möjlighet att etablera ett rikstäckande sändarnät. Tre av de fyra frekvenslagren kan utnyttjas för regionalt nedbrytbara sändningar.

Regeringen beslutade den 28 oktober 2010 (Ku2010/1721/MFI) att sändningsutrymme i band III (174–240 MHz) motsvarande två frekvenslager i hela landet med regional nedbrytbarhet i 34 områden får upplåtas för kommersiella digitala radiosändningar som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen. Detta innebär att två av fyra frekvenslager har avsatts för kommersiella sändningar.

Ett beslut om sändningsutrymme är nödvändigt för att Myndigheten för radio och tv ska kunna ge tillstånd för kommersiella digitala radiosändningar.

I beslutet anges att digitala närradiosändningar aktualiserar flera frågor, bl.a. sändningsområdenas storlek och kostnaden för att hålla sändningsutrymme tillgängligt för en närradiotillståndshavare. Regeringen angav att man avsåg att återkomma i denna fråga.

Det aviserades också att regeringen kan återkomma till frågan om ytterligare sändningsutrymme för digital kommersiell radio efter en avstämning under nuvarande tillståndsperiod för företagen i allmänhetens tjänst.

² Detta kan jämföras med dagens urvalsprocess för analog kommersiell radio där den sökande som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända och som lämnar det högsta anbudet i det aktuella området får tillståndet. Detta görs genom ett slutet anbuds-förfarande.

11.2.3 SR:s och UR:s nuvarande tillstånd att sända digital ljudradio

Samma dag som regeringen fattade beslut om vilket frekvensutrymme som skulle avsättas till kommersiell digitalradio beslöt regeringen även om förnyade sändningstillstånd för SR och UR att sända digital ljudradio i samma omfattning som tidigare.

SR:s tillstånd ger rätt att under hela dygnet sända digital ljudradio. Sändningstillståndet ger bolaget rätt att i Stockholmsområdet och Norrbotten samtidigt sända nio program, i Göteborgs- och Malmöområdena samtidigt sända tio program och att därvid använda annat sändningsutrymme än det som genom regeringens beslut får upplåtas för kommersiella digitala radiosändningar. UR:s rätt att sända ska ske med utnyttjande av SR:s sändningsutrymme.

Tillstånden gäller från och med den 28 oktober 2010 och längst till och med den 31 december 2013.

11.2.4 Strategi för Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning och branschens synpunkter

Myndigheten för radio och tv fastställde i juni 2011 en strategi för tillståndsgivning för digital kommersiell radio. Strategin utarbetades i samverkan med Post- och telestyrelsen (PTS). Syftet med strategin är att den ska vara ett verktyg för Myndigheten för radio och tv inför och under arbetet med tillståndsgivningen.

Av strategin framgår att det för myndigheten är tydligt att större delen av branschen anser att tekniken T-DAB+ bör användas för utsändningar och att myndigheten därför kan komma att föreskriva om en användning av T-DAB+ eller därmed kompatibel teknik som ett tillståndsvillkor. Vidare framgår att det bör vara möjligt att söka tillstånd för både nationella och regionala sändningar och att myndigheten kan komma att föreskriva vissa täckningskrav som tillståndsvillkor. Ett sådant täckningskrav bör enligt strategin så långt som möjligt baseras på de sökande programbolagens egna bedömningar av lämplig utbyggnadstakt.

Övergripande synpunkter på strategin i remissrundan var framför allt att utvecklingen av digitalradio inte kan vara marknadsdriven, att det behövs en plan som innehåller förutsättningar och tidpunkt för en övergång från FM till digitalradio och att beslut fattas av riksdagen. Vidare framkom att det därefter krävs en sam-

ordning mellan utbyggnaden för kommersiella programbolag och SR. Det krävs enligt de kommersiella programbolagen tydliga politiska beslut som möjliggör långsiktiga investeringar och som säkrar att en övergång till digital radio blir framgångsrik. SR framhöll att det måste finnas en finansieringslösning för de dubbla kostnader som parallellsändningar innebär.

De kommersiella aktörerna påpekade också att Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning har en stor svaghet, eftersom den inte är synkroniserad med SR:s digitala satsning.

PTS ansåg att det borde fastslås en rimlig tid under vilken marknadsaktörer ges tillfälle att etablera sig. Om frekvensbandet fortsatt förblir oanvänt, kan det enligt PTS vara ett tecken på att förutläggningarna sammantaget inte är tillräckligt gynnsamma och då bör en annan användning övervägas.

11.2.5 Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning

Det är Myndigheten för radio och tv som ger tillstånd att sända digital kommersiell radio. Tillstånd för digital kommersiell radio var först tänkta att utlysas av myndigheten under oktober eller november 2011 med en sista ansökningstid i början på 2012. Mot bakgrund av synpunkter som kommit in under arbetet gjorde myndigheten bedömningen att utlysningen i stället borde ske under våren 2012 och pågå till efter det att Public service-kommittén lämnar sitt betänkande. Tillstånden utlystes den 4 juni. Ansökningstiden löper till den 1 oktober 2012. Sändningar får äga rum med stöd av tillstånden tidigast från den 1 januari 2013 och tillstånden kommer att gälla till och med den 31 december 2020 (www.radioochtv.se).

Det går att ansöka om tillstånd för nationella, lokala och regionala sändningar. De två tillgängliga frekvenslagren ger möjlighet att bygga sändarnät som når hela landet och som är nedbrytbara i 34 regioner. De sökande ska ange önskat sändningsområde och de aktörer som ansöker om att sända nationellt ska ange när sändningarna planeras inledas och hur sändningarnas täckningsgrad planeras utökas under tillståndspanen (www.radioochtv.se).

11.2.6 Tillstånd för analog kommersiell radio och koncessionsavgifter

En ändring den 1 januari 2012 av övergångsbestämmelserna i radio- och tv-lagen innebär att myndigheten när det gäller analoga radio-tillstånd utfärdade före den 1 juli 2001 ska göra en proportionell minskning av avgiften så att det totala avgiftsuttaget per år för samtliga tillstånd minskas med 12 miljoner kronor.

Sänkningen ska fördelas proportionellt mellan tillståndshavarna i förhållande till respektive tillstånds andel av de totala avgifterna. Ändringen motiverades med att den bidrar till att minska skillnaderna när det gäller de ekonomiska förutsättningarna för olika medieslag och innebär att avgifterna sänks för den grupp av tillståndshavare som betalar de högsta avgifterna. Regeringen bedömde att en avgifts-sänkning utgör ett ytterligare led i arbetet med att skapa goda förutsättningar för den kommersiella radion och ändringen bedömdes skapa bättre möjligheter för radion att utveckla sin verksamhet (prop. 2011/12:1 s. 85).

De kommersiella programbolagen betalar idag koncessionsavgifter för sina sändningar i FM. För de tillstånd som utfärdades innan den nya radio- och tv-lagen trädde i kraft gällde andra regler än idag. De 81 tillstånd som utfärdades före 1 juli 2001 fördelades genom auktion. De 8 tillstånd som utfärdades efter den 1 juli 2001 fördelades till de programbolag som åtog sig att sända störst mängd eget material. Möjligheten att förena ett tillstånd att sända analog kommersiell radio med villkor som avser skyldighet att sända en viss mängd eget material och program med lokal anknytning gavs inte någon motsvarighet i den nya lagen. Såväl tillstånd som utfärdats före som efter den 1 juli 2001 gäller till den 1 augusti 2018.

Koncessionsavgifterna för tillstånd meddelade före den 1 juli 2001 uppgår 2012 till mellan 60 000 kronor och 3,6 miljoner kronor per tillstånd. För dessa tillstånd uppgår avgifterna 2012 till totalt 127 miljoner kronor. Avgiften är 47 000 kronor per tillstånd och år för tillstånd meddelade efter den 1 juli 2001 (www.radioochtv.se).

I och med den nya radio- och tv-lagen ändrades urvalsprocessen för analoga tillstånd och enligt de nya reglerna får den sökande som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända och som lämnar det högsta anbudet tillstånd i det aktuella området. Detta görs genom ett slutet anbudsförfarande. I december 2010 utfärdades 14 tillstånd och för aktuella tillstånd betalades en engångsavgift som

sammanlagt uppgick till 60 miljoner kronor. Denna urvalsprocess kommer att gälla även när dagens FM-tillstånd går ut 2018.

11.3 Andra förutsättningar än vid övergången till digital-tv

Regeringen konstaterade i propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 68) att drivkrafterna för ett tekniskifte på ljudradioområdet skiljer sig från övergången till digital-tv. Situationen för ljudradion är annorlunda, inte minst är intresset att utnyttja FM-frekvenserna för andra kommunikationstjänster för närvarande lågt.

Förutsättningarna för en övergång från analog till digital tv i marknätet var helt andra. Den digitala tv-distributionen skulle ske i samma frekvensband som den analoga, men det var även möjligt att frigöra frekvensutrymme vid övergången till digital tv-distribution för annan användning. Det fanns ett stort intresse från andra aktörer att ta del av detta frekvensutrymme, t.ex. mobiloperatörer. Genom riksdagens beslut (prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33, rskr. 2002/03:196) sattes ett släckningsdatum för de analoga tv-sändningarna till oktober 2007. Det förekom ett stort engagemang på EU-nivå i frågan och Europeiska kommissionen föreslog i ett meddelande i september 2003 (KOM (2005) 0204, s. 11) att de analoga tv-näten i samtliga medlemsstater skulle släckas ned under början av 2012. Kommissionen uppmanade även medlemsstaterna att vara flexibla vid planeringen av det frekvensutrymme som frigörs genom nedsläckningen och medge användning av frekvenser för andra elektroniska kommunikationstjänster, utöver digitala tv-sändningar.

En annan skillnad mellan en eventuell övergång till digitalradio-sändningar jämfört med övergången till digital-tv är att hela befolkningen berörs av en övergång till digitalradio. Det är ytterst få personer som inte tar emot radio via FM-nätet.

Vid övergång till digital-tv via marknät krävdes att de hushåll som tog emot tv via marknätet skaffade en digital-tv box och ofta en ny takantenn om man ville fortsätta se på tv via marknät. De hushåll som redan hade kabel-tv eller satellitmottagning berördes inte av nedsläckningen av det analoga marknätet och behövde inte köpa någon ny utrustning. Enligt Digital-tv-kommissionens slut-

betänkande (SOU 2008:35 s. 70) tog 72 procent av befolkningen emot tv via annan infrastruktur än marknätet i december 2004, innan övergången hade inletts.

Det var endast SVT och TV4 som sände tv i det analoga marknätet. TV4 betalade koncessionsavgift³ för sina analoga sändningar. Digital-tv i marknätet innebar att flera kommersiella kanaler fick möjlighet att sända. Detta innebar att det blev möjligt för konsumenter att teckna betal-tv-abonnemang. Vid försäljning av betal-tv-abonnemang är det vanligt att betal-tv-operatören subventionerar boxar mot att abonnenten tecknar ett längre avtal om ett paket av tv-kanaler. Det finns inte samma möjlighet att subventionera digitalradiomottagare eftersom radiomottagningen är gratis och det inte krävs något abonnemang för att lyssna på radio. Kommersiella tv-kanaler kan välja mellan att sända tv fritt och okrypterat i marknätet och betala sina distributionskostnader själva eller som flertalet gör finnas i betal-tv-paket som betal-tv-operatören Boxer säljer. I detta fall står Boxer, som är ett helägt dotterbolag till Teracom, för distributionskostnaden och förhandlar med programbolagen. Den gängse normen på marknaden är att programbolaget får en viss ersättning för innehållet i kanalerna och att ingen betalning utgår från programbolaget till betal-tv-operatören. När det gäller radio är det alltid programbolagen själva som betalar distributionen, eftersom de sänder fritt utan mellanhänder.

11.4 Olika tekniker för radiodistribution

Bedömning: Radiodistribution via marknät har sådana fördelar framför andra distributionsformer att marknätet för lång tid framöver kommer att vara en central distributionsform för radio.

En viktig aspekt för radiodistribution är mobilitet, eftersom lyssnandet till stor del sker när människor rör sig utanför hemmet eller arbetsplatsen, t.ex. lyssnar 29 procent av befolkningen i åldrarna 9–79 år på radio i bilen en genomsnittlig dag (se kapitel 3).

³ Fram till digitaliseringen har TV4 betalat sammanlagt 4,95 miljarder kronor i koncessionsavgifter till staten, enligt uppgift från Myndigheten för radio och tv.

En annan viktig aspekt är att näten ska klara av att sända till många lyssnare samtidigt.

Radio kan distribueras via ljudradiotekniker i marknät, via tv-baserad distribution, via satellit för mobil mottagning och via fasta och mobila bredbandsnät.⁴

Radio distribuerad som tv-baserad ljudradio sker i distributionsnät som primärt är avsedda för tv-distribution, vilket kan ske via kabel-tv-nät, satellit eller digitala marknät. Tv-baserad radio kräver ett digital-tv-abonnemang, en digital-tv-box och en tv. Tv-baserad radio innebär i princip fast mottagning, eftersom mottagarutrustningen oftast är fast installerad. Tv-baserad radio kan därför inte utgöra den huvudsakliga distributionsformen för radio.

Ljudradio för mobil mottagning kan också sändas via satellit, där den då är att betrakta som den tjänst som hela eller delar av satelliten i första hand är utformad för. Den här typen av ljudradio är väl etablerad i USA sedan många år men har aldrig fått något fotfäste i Europa. En av anledningarna är att det normalt sett omfattande sändningsområdet inte gynnas av att det i Europa talas så många olika språk. Det finns idag inga satellitoperatörer som erbjuder ljudradiosändningar via satellit för mobil mottagning över Europa eller Sverige.

Dagens distribution av radiokanaler i Sverige sker via marknät och internet. I viss utsträckning sker även distribution av radiokanaler i kabel-tv-nät.

Radio via internet kan distribueras antingen via fast bredband eller via mobilt bredband. Överföringen av radioinnehållet sker från programbolagets webbsida till lyssnaren. Sändningen är en egen förbindelse från programbolagets webbplats till lyssnarens dator, mobiltelefon eller annan mottagare, en s.k. en-till-en sändning. Vid stationärt lyssnande t.ex. i hemmet eller på en arbetsplats kan en fast bredbandsuppkoppling användas för att lyssna på radio. Att ta emot radio via fast bredband innebär ofta att man lyssnar på radio via sin dator, men det finns också särskilda internetradioapparater med förprogrammerade kanaler. När det gäller radio via fast bredband är ljudkvaliteten beroende av kapaciteten i lyssnarens bredbandsuppkoppling. Vid en bra uppkoppling kan kvaliteten bli bättre än via dagens FM-sändningar.

⁴ En stor del av de fakta som återges i detta avsnitt bygger på ett underlag från PTS, Distribution av ljudradio, som kommittén begärt in i särskild ordning.

Eftersom en stor del av radiolyssnandet sker mobilt är det radio via mobila bredbandsnät som skulle kunna komma att utgöra ett substitut till utsändningar via marknät. I marknätet sänds radiokanalerna ut till ett obegränsat antal lyssnare inom den räckvidd som sändarna har och kvaliteten på sändningen påverkas inte av antalet samtidiga lyssnare. I ett mobilnät delar alla användare och tjänster på kapaciteten och det är därför svårare att garantera en viss kvalitet på sändningen via mobilt bredband. Om man idag skulle flytta hela den nuvarande konsumtionen av ljudradio till bredbandsnäten skulle det troligen, i delar av mobilnäten, uppstå kapacitetsproblem, enligt uppgift från PTS.

SR:s utsändningar i marknätet har idag en mycket god yttäckning även i områden utan fast bosatt befolkning, vilket ger bra mottagningsmöjligheter vid t.ex. bilåkande. Mobila bredbandsnät har inte lika god täckning men det pågår en utbyggnad av näten i 800 MHz-bandet med tekniken LTE (long term evolution), som bidrar till en förbättrad befolknings- och yttäckning. Det är dock inte säkert att de mobila bredbandsnäten ens på sikt kommer att ha lika god täckning som SR:s marknätssändningar har idag (99,8 procent av den fast bosatta befolkningen).

Lyssnandet över internet är fortfarande litet, idag lyssnar 5 procent på webbradio (se kapitel 3). Lyssnandet via internet kan antas öka under de kommande åren bl.a. med anledning av det ökade användandet av smarta mobiltelefoner. I en del mobiltelefoner finns FM-mottagare för radiolyssnande, men det är ovanligt i dagens smarta mobiltelefoner.

Även om radio via mobila bredbandsnät på lång sikt skulle kunna uppfylla kapacitetskraven för att distribuera radiokanaler till allmänheten, men med en förmodad lägre yttäckning än SR:s sändningar i marknätet idag, har marknätetsdistribution andra egenskaper som bredbandsnät inte har.

Radiomottagning via marknät innebär för lyssnaren inga andra kostnader än inköp av en radiomottagare. Att lyssna på radio via olika former av bredbandsuppkopplingar innebär att användaren, utöver t.ex. mobiltelefon, dator eller internetradio, måste ha ett internetabonnemang med en bredbandsoperatör och betala trafikavgifter för den mängd data som förbrukas. Detta innebär också att man för att lyssna på radio måste finnas i en teleoperatörs kundregister och att det finns tekniska möjligheter att spåra vilken trafik användaren genererar.

Mobila bredbandsabonnemang säljs med olika tak för hur mycket data abonnenten kan ta emot per månad. Människor lyssnar ofta på radio lång tid i sträck i bilen eller i hemmet. Om man t.ex. skulle lyssna på webbradio med SR:s nuvarande högsta kvalitet (192 kbit/s) så skulle två timmars lyssning per dag summa till 5,2 Gbyte/månad. Detta kan jämföras med t.ex. Telias abonnemang "Mobilt bredband Mellan" med en takförbrukning på 10 Gbyte/månad. Över tid kommer den tekniska utvecklingen leda till att mindre bandbredd krävs för att sända samma kvalitet, men lyssnarna är likväl beroende av hur bredbandsoperatörerna i framtiden prissätter sina abonnemang.

Andra frågor som skulle kunna bli aktuella vid användandet av mobila bredbandsnät är diskussionen om nätneutralitet och trafikprioritering. Om operatörer använder sig av trafikprioritering skulle lyssnarna och programbolagen kunna påverkas genom att kapaciteten på det öppna internet blir lägre och kvaliteten på programbolagens radiotjänster sämre (se avsnitt 3.6).

Marknätet är utöver detta en robust informationsbärare speciellt under kristider eller katastrofer. SR har idag villkor i sitt analoga sändningstillstånd kring beredskap och säkerhet som uppfylls genom marknätetsdistributionen.

Även om kapacitet och yttäckning för mobila bredbandsnät ökar så anser vi att marknätssändningar har egenskaper som gör att denna distributionsform fortfarande är central för radiosändningar under en lång tid framöver. Tillgängliggörande via internet i fasta och mobila bredbandsnät är dock ett viktigt komplement till marknätssändningarna.

11.5 Tekniker för marksänd radio och frekvenser

Det finns två frekvensband som skulle kunna användas för digital ljudradio via marknät.⁵ Det är dagens FM-band, 87,5–108 MHz, och band III, 174–240 MHz. Idag sänder SR i tekniken T-DAB i band III. Skillnaden är dock stor vad gäller dagens förutsättningar att sända digitalradio i de nämnda frekvensbanden. I band III har Sverige färdiga frekvensrättigheter, dvs. internationellt koordinerade frekvensrättigheter som kan implementeras. Detta innebär att

⁵ En stor del av de fakta som återges i detta avsnitt bygger på ett underlag från PTS, Distribution av ljudradio, som kommittén begärt in i särskild ordning.

band III, 174–240 MHz, kan användas för digitala radiosändningar redan idag. Regeringen har även fattat beslut om att upplåta frekvenser i detta utrymme för digital ljudradio.

För att i stället använda dagens FM-band för digitalradio måste frekvensrättigheter skapas, dvs. koordineras internationellt. Den internationella samordning som krävs för att få utrymme i hela eller delar av 87,5–108 MHz för utsändning av digitalradio kan antas vara en långsam process. Det är alltså inte aktuellt att använda 87,5–108 MHz för digitalradio i Sverige inom en överskådlig tid.

De tekniska system för digital ljudradio som skulle kunna användas i 174–240 MHz är T-DAB⁶ (T-DAB, T-DAB+ och DMB) och DRM+. DRM+ kan användas i såväl 87,5–108 MHz som i 174–240 MHz.

De digitala ljudradiosystemen innebär att flera kanaler sänds ut i en s.k. mux. En mux ryms i ett frekvenslager. Distributionskostnaderna påverkas av hur många kanaler som sänds i muxen och om kostnaderna kan fördelas mellan dessa. Alla kanaler som sänds i samma mux kommer att ha samma täckningsområde

Terrestrial Digital Audio Broadcasting (T-DAB) är en öppen standard för digitala system som är etablerad i flera länder i Europa och Asien. T-DAB och T-DAB+ är baserade på Eureka-147 DAB-standard. Standarden har vidareutvecklats till att utöver DAB även inkludera DAB+, DAB-IP och DMB. Detta system kan användas i frekvenserna 174–240 MHz. Reguljära sändningar med T-DAB, T-DAB+ eller T-DMB finns i Australien, Belgien, Kina, Republiken Tjeckien, Danmark, Tyskland, Hong Kong, Malta, Nederländerna, Norge, Sydkorea, Sverige, Schweiz och Storbritannien. Det finns även ett stort antal radiomottagare på den europeiska marknaden som kan användas för att ta emot sändningar via dessa system.

Med T-DAB-tekniken skulle man teoretiskt kunna sända nio ljudradioprogram. Teoretiskt är T-DAB+ tre gånger effektivare, vilket innebär att T-DAB+ skulle kunna möjliggöra 27 ljudradioprogram. Antal program i en multiplex är en kompromiss mellan den tillgängliga bandbredden och den önskade ljud och bildkvaliteten. Därför är en vedertagen uppfattning i både Sverige och andra länder att 16 ljudradiokanaler är den lösning som är optimal för en DAB+ multiplex.

⁶ Terrestrial Digital Audio Broadcasting.

Digital Radio Mondiale (DRM) är en öppen standard för digitala system för lång-, mellan- och kortvåg, dvs. frekvenser under 30 MHz. Denna variant kallas DRM30. DRM ger inte fler kanaler än dagens FM-band, utan snarare färre. DRM används för inhemska sändningar i Indien, Ryssland och Ukraina.

För att anpassa DRM för högre frekvenser och med bättre ljudkvalitet har DRM+ utvecklats. DRM+ kan användas i 47–68 MHz, 87,5–108 MHz och 174–230 MHz. DRM+ har blivit standardiserad under 2009. DRM+ har 2011 blivit godkänd av ITU.⁷ Med DRM+ möjliggörs cirka tre ljudradioprogram per mux. Det har genomförts testsändningar med DRM+ under 2010–2012 i Brasilien, Tyskland, Frankrike, Indien, Sri Lanka, Storbritannien, Slovakien och Italien (Turin och Vatikanstaten). Det bedrivs alltså idag inga reguljära sändningar med DRM+ och därför finns inte heller ett utbud av mottagare på marknaden.

T-DAB, T-DAB+ och DMB är interoperabla med DRM+, vilket innebär att det går att designa mottagare som kan ta emot båda teknikerna.

Av Myndigheten för radio och tv:s strategi för tillståndsgivning framgår att det är tydligt för myndigheten att större delen av branschen anser att tekniken T-DAB+ bör användas för utsändningar. Under förutsättning att de som söker och får tillstånd är fortsatt överens i teknikfrågan kan myndigheten komma att föreskriva en användning av T-DAB+ eller därmed kompatibel teknik som ett tekniskt villkor. Myndigheten gör även bedömningen att varje T-DAB+ sändarnät kan komma att innehålla upp till 16 samtidiga programtjänster.

Den digitalisering som sker genom tekniker som T-DAB+ lämpar sig bäst för programbolag som vill sända flera program över samma geografiska område och som också vill täcka större områden. Tekniken passar således t.ex. inte aktörer inom närradio i Sverige, som sänder enstaka program till geografiskt begränsade områden.

Vissa företrädare för närradion har framfört att FM-sändningarna för lång tid framöver är den bästa sändningstekniken och vid en senare eventuell övergång till digitalradio att tekniken DRM+ bör användas framför DAB+. DRM+ passar bra för enskilda operatörer som sänder t.ex. närradio eller lokal kommersiell radio,

⁷ International Telecommunication Union.

men med DRM kan man också bygga större SFN-nät (single frequency network) som täcker större områden.

Fortsatt användning av FM med internet som komplement

PTS föreslår en utveckling av den analoga ljudrundradion i 87,5–108 MHz genom att fortsätta modifiera planeringsparametrarna för att öka utrymmet för programföretagen och därmed få en effektivare användning av radiospektrum. Detta skulle dock inte medföra att nationella sändningar blir möjliga för de kommersiella programbolagen, om inte frekvenser tas från annan användning. Med annan användning avses frekvenser som idag används av SR. PTS anser att FM-nätet precis som idag och i ännu större omfattning framöver kan kompletteras genom att en del av efterfrågan möts via internet.

11.5.1 Frekvensernas värde för annan användning

Frekvenser har ett värde. De frekvenser som kan användas för ljudradio är som beskrivits FM-bandet (87,5–108 MHz) och band III (174–240 MHz). Intresset och möjligheterna för annan användning än ljudradio är idag mindre i 87,5–108 MHz än i 174–240 MHz.

87,5–108 MHz

Med hänsyn tagen till att 87,5–108 MHz används för analog ljudradio världen över är det inte troligt att annan användning skulle kunna placeras i detta band inom en överskådlig framtid. En harmonisering av andra tjänster i 87,5–108 MHz är inte sannolik eftersom analog ljudradio är etablerad i ett stort antal länder och därför förutses mycket låg potential för en massmarknad och därmed relativt litet intresse för nya tjänster i detta band.

174–240 MHz

Om det koordinerade frekvensutrymmet för digital ljudrundradio inte skulle användas för detta ändamål finns det möjlighet att planera om bandet för tv med den teknik som används i dagens marknät för

tv-sändningar (DVB-T/DVB-T2). Detta kräver i så fall ett beslut av regeringen.

Vid Världsradiokonferensen 2012 (WRC-12) beslutades att från nästa världsradiokonferens någon gång 2015–2016 även allokera spektrumutrymme 694–790 MHz för mobila tjänster (mobila samtalstjänster och mobil data). Att allokera ett spektrumutrymme är inte att besluta att det ska användas för ett visst ändamål utan bara en anvisning om vad frekvensbandet kan användas till. Bandet 694–790 MHz kallas även 700 MHz-bandet och används idag för marksänd tv. Marksänd tv sänds idag i sju muxar, varav sex ligger i 470–790 MHz och en ligger i 174–240 MHz, där alltså även digitalradio kan läggas. Om delar av tv-frekvenserna avsattes för mobila tjänster skulle således frekvensutrymme för tv minska.⁸

Om ett införande av mobil användning i 700 MHz-bandet blir aktuellt i Sverige och om det är nödvändigt att hitta ett alternativt frekvensutrymme för marksänd tv så skulle bandet 174–240 MHz vara en möjlig del av denna lösning. För att 700-bandet skulle kunna användas för mobila tjänster krävs dock att regeringen fattar beslut om detta.

Att använda frekvensbandet 174–240 MHz för tv i stället för radio skulle kunna innebära ett frigörande av frekvensutrymme för en mux, i vilket det kan sändas upp till åtta standard-tv-kanaler. Detta skulle dock kräva att hela frekvensbandet användes till tv. Ett sådant utrymme kan frigöras i t.ex. Mälardalen och i andra delar av landet om inte digitalradio sänds. I områden som gränsar till Norge och Danmark kommer dock möjligheterna att begränsas så länge användningen av 174–240 MHz för digital ljudrundradio är aktuell i dessa länder, såvida inte en komplex koordineringsprocess genomförs. Om däremot grannländerna skulle välja att använda frekvensutrymme för tv kommer en mux att relativt enkelt kunna användas för hela Sverige. I Finland används dock inte 174–240 MHz för digitalradio och kommer inte heller att användas för detta ändamål. Finland eftersträvar i stället att använda hela bandet för DVB-T/DVB-T2, dvs. tv-distribution.

⁸ Marknätet för tv genomgår en övergång från tekniken DVB-T till DVB-T2 vilket i sig innebär att frekvensutrymme kan användas mer effektivt.

11.6 Digitalradio i Europa

I detta avsnitt görs en genomgång av utvecklingen av digitalradio i några europeiska länder: Norge, Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland. Sverige påverkas dels av vad våra grannländer gör, eftersom det har en effekt på hur vi kan använda spektrum, och dels av hur länder med stor befolkning gör, eftersom storleken på efterfrågan på digitalradiomottagare påverkar priserna på dessa. Om efterfrågan på digitalradiomottagare ökar har detta även en effekt på den tekniska utvecklingen av nya digitalradiomottagare och på hur biltillverkarna agerar när det gäller digitalradiomottagare i bilar.

174–240 MHz är det frekvensutrymme som används för reguljära utsändningar av digital marksänd ljudradio i Europa idag. DAB, DAB+ och DMB är de utsändningstekniker som tillämpas. Testsändningar med DRM+ har genomförts i band 87,5–108 MHz i Europa.

I Europa bedrivs reguljära sändningar, förutom i Sverige, i DAB eller DAB+ i Belgien, Danmark, Malta, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien och Tyskland (www.worlddab.org).

Tabell 11.1 Jämförelse av ett antal europeiska länders digitalradioutbyggnad

	Sverige	Norge	Danmark	Storbritannien	Tyskland
Teknik	DAB	DAB	DAB	DAB	DAB/DAB+
Lansering	1995	1995	1996	1995	1999/2011
Täckning ¹ public serv.	35%	83%	95%	90%	53% ²
Täckning ¹ kommers.	0	83%	90% ³	85%	53% ²
Hushålls- penetration ⁴	i.u.	20%	34%	43%	i.u.
Beslut om ned- släckning	Nej	Ja, om tre absoluta kriterier uppfylls	Nej	Ja, om två absoluta kriterier uppfylls	Nej

¹ Med täckning avses befolkningstäckning inomhus (för Sverige utomhus) för nationella muxar.

² Avser DAB+

³ Bygger på en uppskattning, se vidare 11.6.2.

⁴ www.worlddab.org

11.6.1 Norge

Digitalradiosändningar i Norge har bedrivits i tekniken T-DAB sedan 1995. Utvecklingen av digitalradio har varit aktörstyrd och aktörerna har valt T-DAB som standard. NRK sänder idag 12 kanaler i T-DAB, huvudkanalerna P1, P2, P3 och flera nischkanaler. P1, P2 och P3 sänds parallellt i FM och T-DAB i hela landet. Det finns två rikstäckande kommersiella kanaler, Radio Norge och P4, som sänds rikstäckande i såväl FM som T-DAB. Även lokalradiokanalerna P5, NRJ och The Voice sänder via båda teknikerna. Det förekommer också mindre kanaler i DAB. Sändningarna sker i två muxar, Riksblokka och Regionblokka. Båda näten täcker 83 procent av hushållen i Norge. NRK sänder i Regionblokka och de kommersiella kanalerna i Riksblokka. Enligt NRK ska deras mux hösten 2013 täcka 90 procent och hösten 2014 99,5 procent. Det norska FM-nätet är i dåligt skick.

Den norska regeringen ansåg 2008 att en digitalisering av radiomediet i huvudsak bör vara aktörstyrd, bland annat med tanke på teknikval och att ett släckningsdatum för FM-nätet först kan sättas upp när minst hälften av de norska hushållen skaffat en digitalradiomottagare. Vidare ansåg regeringen att den slutgiltiga utvecklingen av FM-sändningarna kan ske först när hela befolkningen har tillgång till ett digitalt radioutbud och detta utbud ger lyssnarna ett mervärde.

Programbolagen efterlyste efter detta en ändring av dessa principer eftersom de ansåg att digitaliseringsprocessen skulle ta för lång tid om inte statsmakterna gav tydligare signaler om när digitaliseringen ska äga rum.

I maj 2011 fastlades en övergångsplan i Norge. Regeringen anser fortfarande att övergången till digital radio ska vara aktörstyrd, framför allt med tanke på teknikval, men att statsmakterna bör stimulera digitaliseringsprocessen genom att ta fram en plan för övergången till digitalradio. När beslutet fattades var såväl Riksblokka som Regionblokka utbyggda till 80 procents befolkningstäckning.

Den norska modellen utgår från tre absoluta kriterier som måste vara uppfyllda för att en släckning av FM-nätet ska genomföras:

- NRK:s radioutbud måste ha en digital täckning som motsvarar dagens P1-täckning i FM-nätet (P1 är Norges beredskapskanal).
- Riksblokka (de kommersiella kanalernas mux) måste vara utbyggd till minst 90 procent.

- Det digitala radioutbudet måste ge publiken ett mervärde.

Utöver detta måste följande kriterier vara uppfyllda den 1 januari 2015 för att en FM-släckning ska kunna ske i januari 2017:

- Det måste finnas rimliga och tekniskt tillfredställande lösningar för radiomottagning i bil.
- Minst hälften av radiolyssnarna måste dagligen helt eller delvis lyssna på en digitalradioplattform (gäller alla digitala plattformar, inte bara marknätet).

Det norska kulturdepartementet ska se över hur kriterierna har uppfyllts i januari 2015. Om alla fem kriterierna är uppfyllda 2015 ska en släckning ske 2017. Om endast de absoluta kriterierna är uppfyllda ska nätet släckas 2019.

I Norge används idag T-DAB men regeringen har ställt sig positiv till en övergång till T-DAB+.

Den allmänna uppfattningen hos de parter som är delaktiga i digitalisering är att den samverkan som skett mellan NRK och de kommersiella bolagen har varit mycket viktig i den utveckling som skett i Norge. Bolaget Digitalradio Norge AS bildades som ett samarbete mellan NRK, P4 Radio och SBS för att genomföra digitaliseringen av radio i Norge.

Kulturdepartementet har under våren 2012 erbjudit de två stora kommersiella kanalerna P4 och Radio Norge förlängning av FM-koncessionerna. De nuvarande tillstånden går ut 31 december 2012 och förlängs nu till 2017 med möjlighet till ytterligare förlängning till 2019. Förlängningen är förenad med krav på att tillståndshavarna senast den 1 januari 2013 har ingått bindande avtal om en 90-procentig täckning i det kommersiella T-DAB-nätet. P4 har den 4 maj 2012 ingått ett sådant avtal. Det har däremot inte SBS (Radio Norge), eftersom bolagets tyska ägare inte ville vara med och bära den ekonomiska risken för utbyggnaden av nätet. SBS sänder dock fortfarande digitalt via marknät och avser att fortsätta med det. SBS har möjlighet att fram till den 31 december 2012 teckna avtal om utbyggnad av digitalradio och på detta sätt få fortsätta sända i FM under nästa tillståndsperiod.

11.6.2 Danmark

I Danmark startade provsändningar med DAB 1996. Danmarks Radio (DR) har varit drivkraften för T-DAB i Danmark. Två nationella muxar är i drift. Inomhustäckningen för DR:s mux är 95 procent och utomhustäckningen 99,5 procent och den andra muxen, där kommersiella kanaler sänds, planeras byggas ut till samma täckningsgrad. Idag erbjuder DR 6-7 kanaler och det finns tre kommersiella kanaler som sänder via T-DAB.

Dåvarande styrelsen för bibliotek och medier presenterade i juli 2011 ett konsultationsdokument om utvecklingen av digitalradio i Danmark (Notat, Foreløbig rapport om udviklingen af digital radio). Styrelsen har i dokumentet utvecklat tre scenarier: avvaktan, expansion och migrering.

Avvaktansscenariot är baserat på att det inte finns något behov av ytterligare digitalisering nu utan att det är meningsfullt att avvakta utvecklingen för att försäkra sig om ett bättre beslutsunderlag. FM förslås i detta scenario fortsätta som hittills. De två existerande DAB-sändarnäten (muxarna) fortsätter sända som idag, men ett tredje sändarnät för digitalradio byggs inte ut.

Expansionsscenariot är baserat på en kombination av digitalisering med fortsatta sändningar i FM. I detta scenario sker en övergång till DAB+ med möjlighet till fler kanaler och den tredje muxen byggs ut.

Migreringsscenariot är baserat på att radiomediet ska digitaliseras med en övergång till DAB+ eller DVB-T2 och att digitaliseringen antingen sker med en etappvis flyttning av kanaler från FM till DAB+/DVB-T2 eller med en samtidig släckning av alla analoga sändare och därmed en överflyttning till digitala sändarnät. En slutgiltig släckning av FM rekommenderas tidigast efter full utbyggnad av sändarnäten (muxarna).

Den 17 augusti 2012 offentliggjorde Kulturstyrelsen (tidigare Styrelsen för bibliotek och medier) en uppdaterad rapport om digital radio som bl.a. bygger på konsultationsdokumentet och de svar som inkommit. I rapporten beskrevs ett ytterligare scenario, A1, ett s.k. avvaktansscenario kombinerat med en möjlig omDisposition där det ges möjlighet att inom två år göra en närmare analys av möjligheten att flytta DR:s kanaler till mux 2 och de existerande kommersiella kanalerna till mux 1. När denna analys är genomförd kan ställning tas till om det ska ske en etappvis övergång eller en

övergång vid ett bestämt datum. Mux 3 som inte är utbyggt idag kan byggas ut efter efterfrågan från marknaden.

Det kan, enligt det danska kulturministeriet, förväntas att ett mediepolitiskt avtal om strategin för digitalradio kommer till stånd under hösten 2012.

11.6.3 Storbritannien

I Storbritannien sänds digitalradio med tekniken DAB. BBC fick det första rikstäckande sändningstillståndet och började 1995 med provsändningar. Även kommersiella programbolag sänder i DAB. Det finns två nationella muxar i Storbritannien. I den ena som har en täckningsgrad på 90 procent av befolkningen sänder BBC 11 kanaler och i den andra som har en täckningsgrad på 85 procent sänds 12 kommersiella kanaler. Utöver detta finns ett antal regionala muxar i vilka ungefär åtta kanaler per mux sänds och cirka 43 lokala muxar. BBC har förbundit sig att bygga ut sitt nät till 97 procents täckning.

Den brittiska regeringen stödde 2009 i sin rapport Digital Britain White Paper de kriterier för en övergång till digitalradio som rekommenderades av Digital Radio Working Group i november 2007:

- Minst 50 procent av radiolyssnandet ska ske digitalt.
- Den nationella DAB-täckningen ska vara jämförbar med den för FM och den lokala DAB-täckningen ska vara 90 procent av befolkningen och inkludera alla större vägar.

Ett måldatum för släckning sattes till 2015. Datumet har alltid varit underordnat uppfyllande av kriterierna, dvs. kriterierna måste vara uppfyllda innan ett släckningsdatum kan sättas. Datumet ska offentliggöras minst två år före släckning.

Om lyssnandet fortsätter att öka i nuvarande takt är det enligt det brittiska kulturdepartementet tidigast 2015 som lyssnarkriteriet kan uppfyllas, vilket innebär att 2017 är ett mer realistiskt datum. Ett antal olika övergångsscenarier övervägs, däribland ett fast släckningsdatum och en stegvis övergång.

Enligt departementet planerar inte Storbritannien en övergång till DAB+, eftersom 14 miljoner DAB-mottagare redan är sålda i landet och dessa inte är kompatibla med DAB+.

11.6.4 Tyskland

Tyskland startade med DAB-sändningar 1999. Inledningsvis fanns inga nationella sändningar eftersom det var de enskilda delstaterna som gav tillstånd. Den 1 augusti 2011 lanserade Tyskland ett nationellt sändarnät (mux) för DAB+. Det resulterade i 13 nya kanaler, såväl public service-kanaler som privata. Det nationella DAB+-nätet kompletteras av två till tre sändarnät i var och en av de 16 delstaterna. De nationella sändningarna kommer att ha en inomhustäckning på 53 procent och en utomhustäckning på 69 procent av den tyska befolkningen vid slutet av 2012. Om man inkluderar de regionala DAB+ sändningarna är den ackumulerade utomhustäckningen 80 procent.

Utbyggnaden av det nationella sändarnätet för DAB+ har fått finansiering från KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, som fördelar medel till public service-bolag) på så sätt att public service-bolaget Deutschland Radio getts möjlighet att bygga ut ett DAB+-nät. Utrymmet i sändarnätet delas mellan public service-bolag och kommersiella programbolag. Även ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland), där de olika public service-bolagen i delstaterna ingår, tilldelades medel för att lansera DAB+.

Det finns inget beslut om en övergångsplan från FM till digitalradio, men det pågår diskussioner enligt SWR (Südwestrundfunk).

11.6.5 Finland

YLE inledde 1997 sändningar i T-DAB som täckte två miljoner lyssnare. Med anledning av att så få radiomottagare såldes och de kommersiella kanalerna inte längre var intresserade släcktes DAB ned 2005. YLE tillhandahåller idag digitalradio som tv-baserad radio i det finska marknätet för tv.

Finland strävar nu efter att använda frekvensbandet 174–240 MHz för DVB-T/DVB-T2, dvs. tv-sändningar, och avser inte att använda det för digitalradio.

11.7 Effekter av en digitalisering

Bedömning: De fördelar som en digitalisering av marknätet ger motiverar en övergång från FM till digitalradio.

Som beskrivits ovan anser vi att marknätsutsändningar av radio har sådana fördelar framför annan distribution av radio att marknätet för lång tid framöver kommer att vara en central distributionsform för radio. Vi har att ta ställning till en eventuell övergång från FM till digitalradio.

I detta avsnitt beskrivs vilka positiva och negativa effekter digitalradio via marknät har i förhållande till analog radio via marknät för programbolag, lyssnare och även vilka övriga effekter en övergång till digitala sändningar via marknät ger. Beskrivningarna av effekterna görs till stor del baserat på fakta kring teknikerna T-DAB och T-DAB+ eftersom de är de tekniker som används för reguljära radiosändningar i Europa idag, även om vissa egenskaper gäller för digitalradio mer generellt.

Vi anser att de fördelar en digitalisering skulle innebära för programbolagen i form av möjlighet till nationella sändningar, utveckling av nya tjänster och långsiktigt lägre distributionskostnader och för lyssnarna i form av ett större utbud av kanaler och nya tjänster, motiverar en övergång från analog radio till digitalradio. Detta trots att det kräver utbyte av ett stort antal radiomottagare i hemmen och i bilar för att ta emot utbudet samt ökade distributionskostnader för programbolagen initialt.

11.7.1 Effekter för programbolagen

Möjlighet till nationella sändningar

Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning och de frekvenser som koordinerats för digitalradio möjliggör för kommersiella programbolag att ansöka om nationella tillstånd. Det finns idag inte frekvenser för fler nationella sändningar i FM-bandet. Idag är det endast SR som har nationella tillstånd. De två stora kommersiella programbolagen SBS Radio och MTG Radio har visserligen tillstånd att sända i flera regioner som sammanbundits. Radiomarknaden och dess aktörer har beskrivits i kapitel 3. De största kommersiella kanalernas FM-nät hade 2011 följande täckning, dvs.

potentiella lyssnare av personer i åldrarna 9–79 år: Mix Megapol 86 procent via 34 stationer, Rix FM 86 procent via 31 stationer, Rockklassiker 60 procent via 17 stationer, Bandit Rock 57 procent via 13 stationer och NRJ 38 procent via tre stationer, enligt uppgift från SIFO. Som jämförelse ska SR täcka 99,8 procent av Sveriges fast bosatta befolkning. SBS Radio står bakom Mix Megapol och Rockklassiker och MTG Radio bakom Rix FM, Bandit Rock och NRJ. Från och med årsskiftet 2012/2013 kommer en del stationsändringar att ske bland de kommersiella kanalerna eftersom SBS Radio tar över 20 tillstånd från MTG Radio. Detta kommer att innebära att MTG kommer att nå en mindre andel potentiella lyssnare i FM-nätet.

Den möjlighet till nationella sändningar som en digitalisering av marknätet ger gör konkurrensvillkoren mer jämbördiga mellan SR och de kommersiella programbolagen men även mellan olika kommersiella programbolag.

Nationella sändningar kan även påverka möjligheterna till annonsintäkter positivt. Att kunna nå en större andel potentiella lyssnare ger möjlighet till högre annonsintäkter. Vilken täckning de kommersiella bolagen kommer att efterfråga vet vi inte idag. Samma täckningsgrad som SR har för sina FM-sändningar är förmodligen inte kommersiellt försvarbart eftersom utsändningskostnaderna för de sista procenten blir dyrast. De kommersiella kanalerna som sänder tv i marknätet täcker 98 procent av befolkningen. Där är situationen dock en annan eftersom det endast är de kanaler som sänds fritt (idag TV4 och TV6) som står för sina egna distributionskostnader. Programbolagen på radiosidan betalar för sin distribution själva varför det finns anledning att tro att täckningen för kommersiell radio skulle bli något lägre än för kommersiell tv.

Digitalradio ger även möjlighet att sälja reklamplats som visar text eller bilder i radiomottagaren vilket skulle kunna öka intresset för radioreklam.

Möjlighet att sända fler kanaler

Digitala sändningar i det avsatta frekvensutrymmet innebär att det går att sända fler kanaler än idag, vilket betyder att de kommersiella aktörerna kan ansöka om tillstånd för fler kanaler än vad som är möjligt idag och att regeringen kan ge SR tillstånd att sända fler kanaler. Programbolagen kan därför nå fler olika intressegrupper i

befolkningen. SR kan t.ex. få möjlighet att nå ut med minoritets-språksprogram till en större del av Sverige än idag.

Ett större antal tillstånd innebär även att etableringshindren blir lägre och att helt nya aktörer därför kan komma in på marknaden. Detta betyder att såväl SR som dagens kommersiella kanaler kan komma att utsättas för ett större konkurrenstryck än i dagens FM-sändningar. Ett hot om ytterligare konkurrens skulle kunna minska incitamenten för de befintliga programbolagen att gå över till digitala sändningar.

Nya tjänster

En digitalisering av radiomediet kan ge programbolagen möjlighet att utveckla nya tjänster. I FM är möjligheterna till tjänsteutveckling begränsade. De flesta digitalradiomottagare är utrustade med en display där information från programbolaget kan visas. Det kan röra sig om programinformation, reklam och textning av radioprogram. Det finns även mer avancerade mottagare med färgskärm som kan visa bildspel, t.ex. väderkartor eller fotbollsresultat. Vissa radiomottagare kan både ta emot digitalradio via marknät och anslutas till internet och då kan programbolaget välja att sända ut viss information via internet.

Långsiktigt lägre distributionskostnader

Om programbolagen sänder FM och digitalradio parallellt medför detta distributionskostnader för två nät samtidigt om man sänder samma kanaler i båda näten. Om FM-sändningarna släcks ned innebär dock övergången till digitalradio lägre kostnader för marknätsdistributionen på lång sikt. Exempelvis betalar SR cirka 160 miljoner kronor per år (exkl. moms) för sin nationella täckning för de kanaler som sänds i FM idag. Ett sändarnät med samma täckning och redundans i digitalteknik (om tekniken T-DAB+ används) skulle innebära en ungefärlig distributionskostnad på 100 miljoner kronor (exkl. moms) för ett sändarnät som ger möjlighet till betydligt fler kanaler än dagens fyra FM-kanaler. För en kommersiell radiokanal som idag täcker 70–75 procent av befolkningen via olika regionala tillstånd är utsändningskostnaden ungefär 15 miljoner kronor (exkl. moms) per år, denna kostnad skulle kunna minska till

runt 5 miljoner kronor (exkl. moms) per år för en täckning av 80 procent av befolkningen (prisuppgifter från Teracom).

Energiförbrukningen för att sända digitalradio är betydligt lägre än för analog radio vilket bidrar till att sänka utsändningskostnaderna. Enligt en beräkning från Teracom skulle en mux i T-DAB+ för SR förbruka 35–50 procent mindre energi jämfört med de fyra FM-kanaler som SR sänder idag.

11.7.2 Effekter för lyssnarna

Fler kanaler och nya tjänster

För lyssnarna innebär digitala utsändningar möjlighet till ett större utbud av kanaler och en ökad mångfald. Idag har SR:s kanaler P1–P4 en befolkningstäckning på 99,8 procent. De som bor i större städer har ofta tillgång till ett större antal kommersiella kanaler men som framgår ovan är det bara två kommersiella kanaler som täcker mer än 80 procent av befolkningen mellan 7–79 år. Fler kanaler kan åstadkommas genom att kanaler som idag sänder med lägre täckning inleder nationella sändningar, genom att regeringen ger SR möjlighet att sända fler kanaler eller genom att dagens kommersiella programbolag och nya aktörer etablerar nya kanaler. Tekniken DAB+ innebär att upp till 16 kanaler kan sändas i en mux. Myndigheten för radio och tv utlyser tillstånd för två sändarnät (muxar) för digitala kommersiella sändningar. Det går att söka nationella, regionala och lokala tillstånd.

Utbudet av kanaler beror på vilket intresse det finns från programbolagen att sända. I vilken utsträckning utbudet leder till en ökad mångfald beror också på vilket utbud som kommer att erbjudas lyssnarna, vilket i sin tur beror på förutsättningarna för programbolagen. Den kommersiella radion sänder idag i huvudsak populärmusik riktad till målgruppen 25–45 år (se avsnitt 3.4.2).

Att sända digitalt kan även innebära bättre ljudkvalitet än i FM, detta beror dock på hur många kanaler som läggs i en mux. Ju högre kapacitet en kanal får desto bättre blir ljudkvaliteten. Samtidigt ökar utsändningskostnaderna ju färre kanaler som sänder i samma mux. Det är således en avvägning mellan kvalitet och kostnad.

Digitalradio möjliggör också nya tjänster. Utöver de som nämndes ovan kan vissa digitalradiomottagare som har ett inbyggt minne göra

att man kan pausa och spola tillbaka i ett program som sänds direkt.

En digitalisering av radiodistributionen kan öka möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få tillgång radio- och tv-utbudet. Det finns ett antal möjliga stödtjänster t.ex. bortfiltrering av oönskat ljud vilket ger bättre hörbarhet, texttolkning av ljud, och teckenspråkstolkning av ljudet, Dessutom skulle uppläsning av textade tv-sändningar och syntolkning skulle kunna sändas via radio (Radio- och TV-verket 2008, Framtidens radio, s. 30 ff.).

Nya radiomottagare krävs

För att lyssnarna ska kunna ta del av de digitala sändningarna krävs en mottagare avsedd för digital mottagning. En övergång till endast digitala sändningar kräver att lyssnaren skaffar en ny radiomottagare. En stor del av radiolyssnandet sker i bilar.

Dagens bestånd av FM-mottagare i hemmen uppskattas av Branschkansliet till runt 20 miljoner. Alla radiomottagare används dock inte. Vid en övergång till enbart digitala sändningar i marknät finns därför inte behov av att byta ut alla dessa. År 2010 fanns det knappt 4,7 miljoner hushåll i Sverige varav 2,3 miljoner enmanshushåll (www.scb.se). Vid ett antagande av att varje hushåll regelbundet använder i genomsnitt två⁹ FM-mottagare skulle detta innebära att drygt nio miljoner radiomottagare skulle behöva bytas ut (radiomottagare i bilar inte inräknade).

År 2011 såldes runt 240 000 FM-radiomottagare i form av klockradio, portabla radiomottagare, kassettradio med CD/MD och free-style i Sverige. Utöver detta såldes 180 000 andra elektronikprodukter där FM-mottagare fanns inmonterade t.ex. i förstärkare eller tuners, allt enligt uppgift från Branschkansliet.

De radiomottagare som finns på marknaden i de länder som har infört DAB eller DAB+ i större skala är ofta kombinerade och kan ta emot sändningar via FM, DAB och DAB+ i samma apparat. Dessutom finns mottagare där marksänd radio och internet förenas i samma mottagare, s.k. hybridradio.

⁹ Jämför Ofcoms rapport *The Communications Market: Digital Radio Report* från 2011 där man uppskattat att det genomsnittliga antalet radiomottagare som används ”de flesta veckor” uppskattas till 1,9 stycken.

Antalet smarta telefoner ökar snabbt och det kan antas att radiolyssnandet via dessa kommer att öka. Dessa kommer då ersätta vissa FM-mottagare. Dagens mobiltelefoner kan antingen ta emot radio via internet eller via inbyggd FM-mottagare. I nyare smarta mobiltelefoner är FM-mottagare ovanliga. Om mobiltelefoner kommer att ha inbyggd DAB-mottagare eller annan mottagare för marknätsdistribution av radio i framtiden är ovisst. Samsung har under 2012 lanserat en terminal (utan mobiltelefoni) som har inbyggd T-DAB och T-DMB mottagare som kan ta emot radio och tv¹⁰ via marknät. En del lyssnare kommer att välja att lyssna via internet även i hemmen antingen via en utrustning som finns idag eller genom att investera i ny utrustning.

Ju fler länder som använder samma teknik desto större blir skalfördelarna vid produktion av radiomottagare och desto lägre blir priserna på radiomottagare. Det finns ett stort urval av olika radiomottagare för teknikerna T-DAB och T-DAB+ på den europeiska marknaden och priserna har sjunkit de senaste åren. I t.ex. Norge kostar de billigaste radiomottagarna som kan ta emot T-DAB, T-DAB+ och FM i samma apparat drygt 400 norska kronor (www.radiobutikken.no). I Storbritannien kostar de billigaste DAB-mottagarna motsvarande ungefär 240 svenska kronor (Frontier Silicon). Tillverkare betalar idag licensavgift för att få sälja T-DAB-mottagare. Denna licens går ut i januari 2013 vilket kan förmodas resultera i att priserna på mottagare sjunker ytterligare.

Bilar

En stor del av radiolyssnandet sker i bil. Nästan alla nya bilar säljs med förmonterad bilradio. En sådan förmonterad radio är mycket svårt att byta ut. I äldre bilar är det lättare att byta till en ny radio. I Sverige fanns 2011 cirka 4,4 miljoner personbilar, 550 000 lastbilar och 14 000 bussar. År 2011 nyregistrerades runt 326 000 personbilar, 180 000 skrotades och 25 000 fördes ur landet. 23 000 lastbilar och 900 bilar avregistrerades, enligt SCB. En överslagsberäkning ger att det tar minst 15 år att byta ut hela bilparken. Vid en övergång till enbart digitala sändningar via marknät skulle det alltså ta lång tid innan alla bilar hade en förmonterad radio i bilen.

¹⁰ Inte de tv-sändningar med DVB-T och DVB-T2 som förekommer i Sverige.

Alla stora bilmärken som säljs i Sverige erbjuder idag T-DAB eller T-DAB+ mottagare som extra utrustning, enligt uppgift från Teracom. Priserna ligger på 3000 svenska kronor eller mer. På den norska marknaden ligger priserna från 2 500 norska kronor och uppåt. I bl.a. Storbritannien och Norge säljs adapters som kan användas för att ta emot digitalradiosändningar via den existerande FM-mottagaren i bilen. Priserna för en adapter är lägre än för en helt ny bilradio. I Norge kostar en adapter drygt 1000 norska kronor (www.radiobutikken.no).

Vissa lyssnare kommer förmodligen att lyssna på radio via internet i sin bil genom att använda sin mobiltelefon i områden där mottagningen är god.

11.7.3 Övriga effekter

I andra länder som infört digitalradio i form av DAB har man sett positiva effekter på andra branscher. I Norge har t.ex. det norska företaget Pinell de senaste åren satsat på utveckling av digitalradio-mottagare. En av Pinells modeller som kan ta emot FM, DAB/DAB+ och internetradio var under 2011 den mest sålda radion i Norge (Meld.St. 8, 2010–2011, Melding till Stortinget).

I Storbritannien har företaget Silicon Frontier som tillverkar chip till digitalradiomottagare och ip-radio mottagare vuxit kraftigt och har en marknadsandel på 70 procent i hela världen.

Eftersom fler kanaler kan sända mer innehåll skulle en positiv effekt för Sverige kunna bli att såväl SR som kommersiella bolag kommer att använda sig av externa producenter för att programproduktion i högre utsträckning eller att programbolagen nyanställer personal.

Digitalradiosändningar förbrukar mindre energi per utsänd radio-kanal vilket är positivt ur miljöhänseende om de analoga näten släcks. Under en inledande period med en parallell distribution av analog och digital utsändning kommer dock energiförbrukningen bli högre än idag. En digitalradiomottagare förbrukar idag något mer energi än en FM-mottagare.

Skulle hushållen vilja göra sig av med FM-mottagarna uppstår kostnader för samhället och för producenterna för skrotning och besväret för användarna att göra sig av med de gamla mottagarna.

11.8 Distributionskostnader för SR och UR

Om SR och UR ska börja sända digitalradio i större omfattning än idag måste SR och UR genomföra en offentlig upphandling av utsändningstjänsten. Det kan då komma in offerter från olika intressenter. Teracom, som idag driver SR:s och UR:s analoga och digitala sändningar i marknätet, har inkommit med ett underlag om hur stora SR:s och UR:s distributionskostnader vid en digitalisering skulle kunna komma att uppgå till. Kostnaderna är angivna exklusive moms. Eftersom programföretagen inte har rätt att göra avdrag för eller till återbetalning av ingående moms stannar momsen som en kostnad hos företagen.

Teracom har valt att göra beräkningar utifrån att tekniken T-DAB+ skulle användas. Genom att använda denna teknik (eller T-DAB) kan Teracom återanvända en stor del av sin befintliga infrastruktur i form av t.ex. master. Dessa indikativa kostnader gäller således enbart för en utbyggnad med tekniken T-DAB+. Kostnaderna beskrivs i två olika scenarier. Scenarierna bygger på antagandet att en utbyggnad skulle inledas 2014 och att ett beslut om nedsläckning inklusive en övergångsplan skulle fattas efter fyra inledande år.

Eftersom distributionskostnaden för utsändning av en nationell mux är lägre än utsändningskostnaderna för SR:s analoga sändningar så blir utsändningskostnaden på sikt lägre än dagens utsändningskostnad om SR:s FM-sändningar släcks ned. Kostnaden sjunker enligt Teracom's beräkningar från dagens 160 miljoner kronor¹¹ till uppskattningsvis 100 miljoner kronor per år. På längre sikt kommer det alltså att vara möjligt att tjäna in de tillfälligt högre distributionskostnaderna. Man ska också komma ihåg att SR och UR i en mux skulle kunna sända betydligt fler nationella kanaler än de som sänds i FM-näten. SR har beräknat att man skulle kunna få plats med 12 kanaler, 11 för radio och en för data-tjänster, jämfört med dagens fyra FM-kanaler.

Kostnaderna för en utbyggnad av digitalradiosändningar för SR och UR presenteras i två olika scenarier. Båda innehåller distributionskostnader för en initial utbyggnad under fyra år med start 2014. De två scenarierna beskriver vidare distributionskostnader för en övergång till endast digitala sändningar. I scenarierna beskrivs

¹¹ Den utsändningstjänst som SR köper av Teracom för utsändning av FM-kanalerna är prisreglerad av PTS och Teracom ska hålla en kostnadsorienterad prissättning.

en övergångsperiod på fem respektive tio år från det att ett beslut om en nedsläckning av SR:s och UR:s analoga sändningar fattas. Under övergångsperioden byggs de digitala sändningarna ut till 99,8 procents täckning och FM-sändningarna släcks etappvis ned under samma period. Kostnadsuppskattningarna bygger på en att nationell mux för SR och åtminstone en nationell mux för kommersiella kanaler är i drift. Alla programbolag som sänder i samma mux måste av tekniska skäl använda sig av samma operatör.

Det första scenariot beskriver en kortare övergångsperiod på fem år och återges i tabell 11.2 och diagram 11.1 och det andra i tabell 11.3 och diagram 11.2. speglar en längre övergångsperiod i detta scenario vald till tio år. Observera att de kostnader som anges i de olika tabellerna och figurerna endast är indikativa och kan påverkas av konjunkturläge m.m. I diagrammen jämförs distributionskostnader för utsändning av all kapacitet i en mux (DAB+) med utsändningskostnader för dagens P1–P4 (FM).

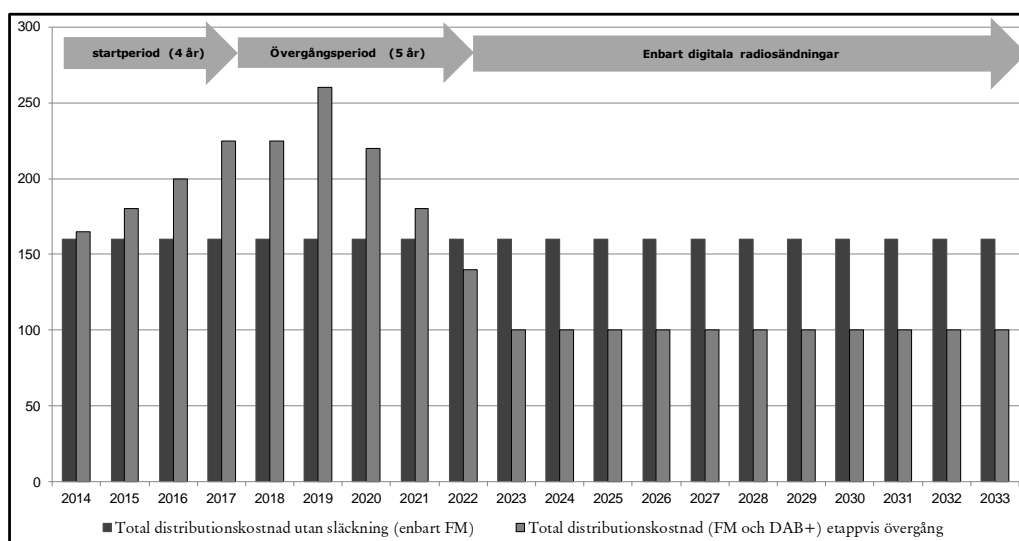
I det första scenariot byggs det digitala nätet under de första fyra åren (2014–2017) successivt ut till 95 procents befolkningstäckning till en kostnad av sammanlagt 130 miljoner kronor. Det första året byggs nätet ut till 35 procents täckning, det andra till 70 procent, det tredje till 90 procents täckning och det fjärde till 95 procents täckning (se tabell 11.2). Efter de fyra inledande åren inleds en övergångsperiod (detta bygger som nämnts ovan på att det fattats ett beslut om nedsläckning av FM-sändningarna) som i det första scenariot omfattar fem år (2018–2022). Det digitala nätet byggs då ut till 99,8 procents befolkningstäckning år sex (2019). De fyra FM-näten (kanalerna P1–P4) släcks ned ett efter ett under övergångsperioden med början 2020. Detta scenario leder till att de kostnader som uppstår för digitala sändningar under den femåriga övergångsperioden uppgår till sammanlagt cirka 465 miljoner kronor. Samtidigt minskar FM-sändningarna i omfattning under samma period, vilket leder till att distributionskostnaderna för dessa minskar med 240 miljoner kronor. Detta resulterar i en ökade distributionskostnader under övergångsperioden på sammanlagt 225 miljoner kronor. Med en övergångsperiod på fem år (2018–2022) har de extra kostnaderna på 225 miljoner kronor och kostnaderna för uppbyggnadsperioden, 130 miljoner kronor, sammanlagt 355 miljoner kronor tjänats in sex år efter övergången, dvs. 2027. Detta eftersom distributionskostnaderna blir lägre vid enbart digitala sändningar än vid FM-sändningar.

Tabell 11.2 Schablonmässig indikativ distributionskostnad (exkl. moms) för SR i ett övergångsscenario när FM släcks stegvis (5-årsperiod)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Täckning DAB+</i>	35%	70%	90%	95%	95%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
<i>FM-näten släcks ned stegvis</i>							1 FM-nät släckt	2 FM-nät släckta	3 FM-nät släckta	4 FM-nät släckta
Kostnad FM med släckning (mnkr)	160	160	160	160	160	160	120	80	40	0
Kostnad DAB + (mnkr)	5	20	40	65	65	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad (FM och DAB+) (mnkr)	165	180	200	225	225	260	220	180	140	100
Total distributionkostnad utan digital övergång (enbart FM) (mnkr)	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
Forts.	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
<i>Täckning DAB+</i>	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
<i>FM-näten släcks ned stegvis</i>										
Kostnad FM med släckning (mnkr)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kostnad DAB + (mnkr)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad (FM och DAB+) (mnkr)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad utan digital övergång (enbart FM) (mnkr)	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160

Källa: Teracom.

Diagram 11.1 Schablonmässig indikativ distributionskostnad* för SR i ett övergångsscenario när FM släcks stegvis (5-årsperiod)



* Kostnadsbilden kan förändras beroende på hur många muxar som är i drift, faktisk utbyggnadstakt, täckningsgrad, elpriser etc.

Källa: Teracom.

Även i det andra scenariot (se tabell 11.3 och diagram 11.2) byggs det digitala nätet ut successivt till 95 procents befolkningstäckning under de första fyra åren till en distributionskostnad av 130 miljoner kronor. Efter de fyra inledande åren inleds en övergångsperiod som i det andra scenariot omfattar tio år (2018–2027). Det digitala nätet byggs ut till 99,8 procents befolkningstäckning år sex (2019). De fyra FM-näten (P1–P4) släcks ned ett efter ett under övergångsperioden med början 2020. Detta scenario leder till att de kostnader som uppstår för digitala sändningar under den tioåriga övergångsperioden uppgår till sammanlagt cirka 965 miljoner kronor. Samtidigt minskar FM-sändningarna i omfattning under samma period, vilket leder till att distributionskostnaderna för dessa minskar med 720 miljoner kronor. Detta resulterar i ökade distributionskostnader under övergångsperioden på sammanlagt 245 miljoner kronor. Med en nedsläckningsperiod på tio år (2018–2027) har de extra kostnaderna på 245 miljoner kronor och kostnaderna för uppbyggnadsperioden, 130 miljoner kronor, sammanlagt 375 miljoner

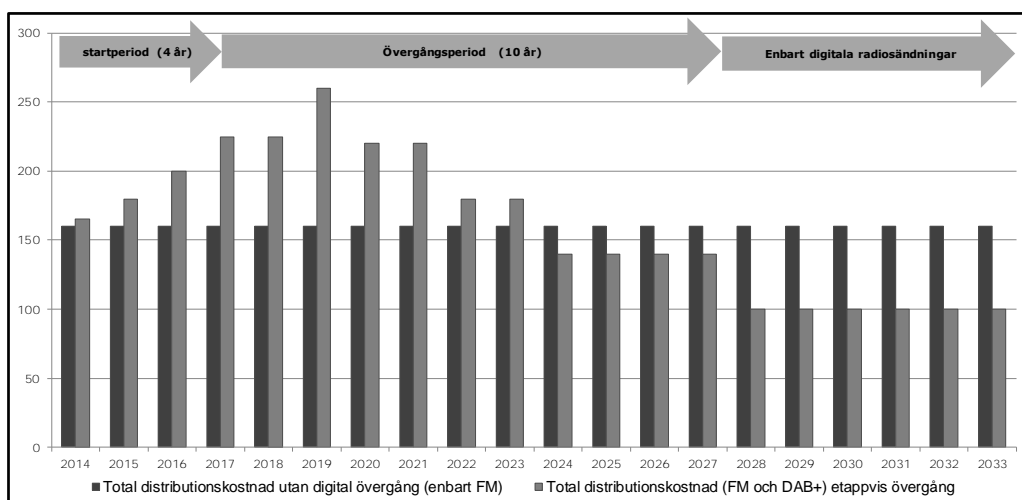
kronor tjänats in sju år efter det att FM-näten släckts ned, dvs. 2034.

Tabell 11.3 Schablonmässig indikativ distributionskostnad (exkl. moms) för SR i ett övergångsscenario när FM släckts stegvis (10 årsperiod)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Täckning DAB+</i>	35%	70%	90%	95%	95%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
<i>FM-näten släckts ned stegvis</i>							<i>1 FM-nät släckt</i>		<i>2 FM-nät släckta</i>	
Kostnad FM med släckning (mnkr)	160	160	160	160	160	160	120	120	80	80
Kostnad DAB + (mnkr)	5	20	40	65	65	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad (FM och DAB+) (mnkr)	165	180	200	225	225	260	220	220	180	180
Total distributionskostnad utan digital övergång (enbart FM) (mnkr)	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
Forts.	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
<i>Täckning DAB+</i>	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
<i>FM-näten släckts ned stegvis</i>	<i>3 FM-nät släckta</i>				<i>4 FM-nät släckta</i>					
Kostnad FM med släckning (mnkr)	40	40	40	40	0	0	0	0	0	0
Kostnad DAB + (mnkr)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad (FM och DAB+) (mnkr)	140	140	140	140	100	100	100	100	100	100
Total distributionskostnad utan digital övergång (enbart FM) (mnkr)	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160

Källa: Teracom.

Diagram 11.2 Schablonmässig indikativ distributionskostnad* för SR i ett övergångsscenario när FM släcks stegvis (10-årsperiod)



* Kostnadsbilden kan förändras beroende på hur många muxar som är i drift, faktisk utbyggnadstakt, täckningsgrad, elpriser etc.

Källa: Teracom.

Utöver dessa två scenarier skulle man t.ex. kunna tänka sig att alla fyra FM-nät släcks ned vid ett och samma tillfälle vilket påverkar kostnaderna.

Om parallellsändningar pågår under längre perioder än vad som angivits i de två scenarierna blir givetvis kostnaderna högre. Näten bör enligt vår mening byggas ut till 99,8 procent först när ett beslut om nedsläckning av FM-sändningarna har fattats, detta för att undvika alltför höga parallellsändningskostnader. Lägre täckningsgrader ger lägre kostnader. Kostnaderna påverkas även av i vilken utsträckning de kommersiella programbolagen använder sig av samma operatör som SR för utsändningstjänsten.

Om Teracom skulle vara den aktör som sänder digitalradio åt SR påverkas prissättningen också av vilka andra tjänster som sänds via samma infrastruktur. Exempelvis påverkas priset av i vilken utsträckning tv sänds i marknätet.

11.9 Genomförande av en digitalisering

Bedömning: Utvecklingen av digitalradio bör fortsatt vara marknadsdriven men marknaden behöver tydliga förutsättningar från riksdag och regering.

SR har en central roll i digitaliseringen men det är viktigt att SR och de kommersiella programbolagen samverkar kring utbyggnaden av digitalradio, bl.a. vid val av teknisk standard.

Som framgår av avsnitt 11.7 anser vi 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 från FM till digitalradio trots att det initialt innebär kostnader för parallellsändningar och införskaffande av nya radiomottagare.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att FM-näten kommer att vara i drift under lång tid, men att dess begränsade utvecklingsmöjligheter innebär att det är nödvändigt för radiobranschen att dra nytta av teknikutvecklingen och att använda nya distributionsformer. Regeringen har vidare gjort bedömningen att en utveckling bör vara marknadsdriven och förutsätter en samverkan mellan SR och den kommersiella radion. Marknadsdriven innebär, enligt regeringen, att de kommersiella aktörerna på radiomarknaden deltar och att parterna samverkar, dels beträffande val av teknisk standard och dels när det gäller att bära kostnaderna för utveckling och utbyggnad.

Radiobranschens synpunkter på Myndigheten för radio och tv:s strategi för tillståndsgivning (se avsnitt 11.2.4) var framför allt att utvecklingen av digitalradio inte kan vara marknadsdriven, att det behövs en plan som innehåller förutsättningar och tidpunkt för en övergång från FM till digitalradio och att beslut fattas av riksdagen. Vidare framkom att det därefter krävs en samordning mellan utbyggnaden för kommersiella programbolag och SR. Det krävs enligt de kommersiella programbolagen tydliga politiska beslut som möjliggör långsiktiga investeringar och som säkrar att en övergång till digital radio blir framgångsrik. SR framhöll att det måste finnas en finansieringslösning för de dubbla kostnader som parallellsändningar innebär.

Vi anser att utvecklingen fortsatt bör drivas av marknaden men att marknaden behöver tydliga förutsättningar från riksdag och regering.

En sådan tydlig förutsättning är att precisera SR:s roll i digitaliseringen. Vi anser att SR har en central roll för att driva utvecklingen framåt. SR är den största aktören och har det största antalet lyssnare. SR:s sändningar är det sätt på vilket allmänheten kan garanteras det mervärde i form av ett ökat utbud och nya tjänster som digitalradio innebär oavsett var man bor. Detta kommer inte de kommersiella aktörerna att kunna åstadkomma, eftersom det inte är lönsamt att bygga ut de kommersiella sändningarna i samma utsträckning. Förhoppningen är dock att de möjligheter som Myn-digheten för radio och tv:s tillståndsgivning ger de kommersiella programbolagen kommer att resultera i att en stor del av befolkningen kommer att kunna ta del av ett större utbud även från de kommersiella bolagen. Hur SR:s roll bör preciseras framgår av våra förslag som presenteras nedan.

Vi anser att SR och de kommersiella programbolagen bör samverka vid val av teknisk standard och inleda sändningar i den teknik som SR och de kommersiella programbolag som sökt och fått tillstånd gemensamt förordar. Det är också viktigt att programbolagen samverkar kring digitalradioutbyggnaden genom att t.ex. bygga ut i samma områden samtidigt för att på detta sätt enklare kunna marknadsföra digitalradio till konsumenter. Samtidigt ska bolagen givetvis konkurrera med varandra om lyssnarna genom sitt innehåll. Det är upp till programbolagen att initiera en sådan samverkan.

11.9.1 Nya sändningstillstånd för SR och UR

Förslag: Nya sändningstillstånd för digitalradio utfärdas för SR och UR med giltighetstid 1 januari 2014–31 december 2019.

SR tilldelas ett av de fyra frekvenslager som är koordinerade för digitalradio i frekvensbandet 174–240 MHz. Det frekvenslager som tilldelas SR bör vara regionalt nedbrytbart.

SR:s sändningstillstånd förenas med villkor om 95 procents befolkningstäckning vid tillstandsperiodens slut men med en uppbyggnadsfas med lägre täckning de första åren.

Det ska av sändningstillståndet framgå hur många kanaler SR ska sända.

SR ska upplåta sändningstid för sändningar av program från UR.

SR och UR ges även rätt att sända tilläggstjänster.

SR:s och UR:s tillstånd att sända analog radio förlängs till den 31 december 2019 med samma villkor gällande täckning, antal kanaler och beredskapskrav som dagens tillstånd för analog radio.

Sverige har tilldelats frekvensutrymme i band III (174–240 MHz) motsvarande fyra frekvenslager. Två av dessa får enligt regeringen upplåtas för kommersiella digitala sändningar. Tre av fyra frekvenslager kan utnyttjas för regionalt nedbrytbara sändningar. För de två lager som avsatts för kommersiella sändningar har Myndigheten för radio och tv utlyst tillstånd den 4 juni 2012 med sista ansökningsdag den 1 oktober 2012. Vi anser att ett av de fyra frekvenslagren bör tilldelas SR. Det frekvenslager som tilldelas SR bör vara regionalt nedbrytbart. Ett frekvenslager rymmer en mux.

Vi gör här antagandet att SR:s krav på 99,8 procents täckning och ett robust nät för beredskapsändamål flyttas över till det digitala nätet om SR:s FM-sändningar släcks ned. Vi tror därför inte att det är troligt att några kommersiella aktörer är intresserade av att sända i samma mux som SR eftersom de förmodligen inte kommer att efterfråga en så hög täckningsgrad och höga krav på robusthet.

SR:s och UR:s nuvarande sändningstillstånd för FM och digitalradio löper ut den 31 december 2013. Vi anser att SR och UR bör ges förnyade tillstånd att sända digitalradio från den 1 januari 2014 med en föreslagen giltighetstid till den 31 december 2019. SR:s tillstånd ska förenas med krav på att uppnå en täckningsgrad på 95 procent av Sveriges fast bosatta befolkning vid slutet av tillståndspanoden men med en uppbyggnadsfas med lägre täckning de första åren. Det är viktigt att SR och UR redan tidigt har möjlighet att nå en stor del av befolkningen i hemmen och i bilar så att digitalradio blir en tjänst som många kan ta del av. En utbyggnad från 95 till 99,8 procent bör ske först vid ett beslut om att släcka ned de analoga sändningarna eftersom en sådan utbyggnad påverkar prisbilden starkt under en parallellsändningsperiod. Det viktiga ur

beredskapssynpunkt är att något nät hela tiden har en täckning på 99,8 procent.

Med tekniken T-DAB+ ryms upp till 16 radiokanaler i en mux. Hur många kanaler som sänds i en mux påverkar kvaliteten på varje enskild kanals utsändning. SR ska enligt sändningstillståndet för FM prioritera god hörbarhet vilket bör tas i beaktande när regeringen bestämmer hur många kanaler SR ska ha rätt att sända digitalt. En annan aspekt är hur det antal kanaler SR ges möjlighet att sända påverkar möjligheterna för övriga programbolag att etablera sig. SR har redan idag en stark ställning på den svenska radiomarknaden.

SR har definierat sitt kapacitetsbehov vid användande av tekniken T-DAB+ till en mux, dvs. ett frekvenslager. I sina beräkningar har SR delat upp muxen i tolv delar, elva radiokanaler och ett utrymme för datatjänster. Företaget har även uttryckt önskemål om att kunna vara flexibla i sitt användande av muxen för att kunna sända olika tillfälliga evenemangskanaler. SR har idag rätt att samtidigt sända nio kanaler i Stockholm och Norrbotten och tio kanaler i Göteborg och Malmö i sitt tillstånd för digital ljudradio.

Det är viktigt att de digitala sändningarna ger ett mervärde för konsumenterna för att det ska vara värt att investera i nya radiomottagare och för att överhuvudtaget motivera en övergång till digitalradio. SR sänder med dagens medelstilleddelning fyra rikstäckande FM-kanaler, några lokala, sju kanaler via dagens digitala sändningar och har även ett antal webbexklusiva kanaler. UR sänder också i SR:s kanaler.

Det är viktigt att övriga programbolag ges möjlighet att starta nya kanaler i en inledningsfas vilket kan motivera en begränsning av det antal nya kanaler som SR ges tillstånd att sända. Vi föreslår att SR tilldelas ett helt frekvenslager men regeringen bör trots det ange hur många kanaler SR ska sända i detta frekvensutrymme. SR ska i sina kanaler upplåta sändningstid för sändningar av program från UR.

Det är betydelsefullt att SR och UR får utnyttja de möjligheter att ta fram nya tjänster som en digitalisering möjliggör och bolagen bör därför ges rätt att tillhandahålla tilläggstjänster i rimlig omfattning.

Samtidigt som nya tillstånd för digitala sändningar utfärdas bör det utfärdas nya tillstånd för FM-sändningar, med samma täckningskrav, samma krav på säkerhet och beredskapskrav och samma omfattning av kanaler som dagens analoga tillstånd.

11.9.2 Finansiering under nästa tillståndsperiod

Förslag: SR:s och UR:s medelstillsdelning höjs nästa tillståndsperiod för att ge utrymme för en utbyggnad av digitalradio via marknät och för ett ökat programutbud.

SR och UR ska upphandla utsändningstjänsten i en offentlig upphandling. Teracom har till oss angivit schablonmässiga indikativa kostnader för SR:s och UR:s distributionskostnader vid en övergång till digitalradio, om tekniken T-DAB+ används. Två scenarier för en utbyggnad och en övergång har beskrivits (se avsnitt 11.8). Vi föreslår som framgått tidigare att SR:s tillstånd förenas med en skyldighet att sända med 95 procents befolkningstäckning vid slutet av tillståndsperioden men med en lägre utbyggnad de första åren. Om riksdag och regeringen fattar beslut om ett nedsläckningsdatum och en övergångsplan i samband med den översyn som vi föreslår ska äga rum (se avsnitt 11.10) skulle kravet på täckning kunna komma att ändras under tillståndsperioden (jfr scenarierna i avsnitt 11.8).

Kostnaderna för att producera innehållet i en radiokanal påverkas av vilken sorts innehåll det rör sig om. Av SR:s public service-redovisning 2011 (s. 28) framgår att timkostnaden för nyheter är cirka 50 000 kronor, sport 12 000 kronor och musik 3 800 kronor. Under hösten 2011 startade SR nyhetskanalen Alltid nyheter som sänts via internet. Enligt uppgifter från SR kostar en sådan kanal ungefär 30 miljoner kronor per år att producera. En nyhetskanal borde enligt redovisningen av produktionskostnader vara en förhållandevis dyr kanal att producera. Kostnader för andra nya kanaler torde inte uppgå till 30 miljoner kronor per år.

SR sänder idag radiokanalerna P1, SR Minnen, P2 Klassiskt, SR Sisuradio, P3 Star, P4 Radioapans knattekanal, SR Världen och DAB Event via dagens digitala sändningar i marknät. UR sänder två timmar per dag sju dagar i veckan i SR:s kanal SR Minnen.

Vi föreslår att SR:s och UR:s medelstillsdelning höjs under nästa tillståndsperiod som kompensation för ökade distributionskostnader för digitala sändningar och ökade kostnader för programproduktion. Medelstillsdelningen bör knytas till de krav som ställs på nätets täckningsgrad.

För att möjliggöra en höjning av medelstillsdelningen bör SR och UR i ett underlag till Regeringskansliet, vilket t.ex. kan lämnas i

samband med remissvaren på detta betänkande, precisera de extra kostnader som uppstår för distribution och programproduktion under nästa tillståndsperiod (se även avsnitt 7.2.2). Av detta underlag bör framgå i vilken takt SR och UR anser att näten ska byggas ut för att nå 95 procents befolkningstäckning vid slutet av tillståndsperioden och hur många kanaler bolagen skulle vilja sända.

11.9.3 Kommersiella programbolag

I de övergripande synpunkterna på Myndigheten för radio och tv:s strategi för tillståndsgivningen framkom att det krävs en samordning mellan utbyggnaden för kommersiella programbolag och SR. Vi anser att våra förslag att tilldela SR ett frekvenslager i 174–240 MHz, att SR:s tillstånd förenas med krav på 95 procents befolkningstäckning och att medelstillelningen till SR och UR höjs under nästa tillståndsperiod ger SR förutsättningar att agera som en motor för digitalradioutbyggnaden. Detta ger de kommersiella programbolag som sökt och tilldelats tillstånd incitament att i samverkan med SR bygga ut digitalradio i Sverige.

De kommersiella programbolagen har tidigare framfört att de koncessionsavgifter man betalar för sina FM-sändningar har gjort att lönsamheten i branschen varit låg.

Regeringen har beslutat om en nivåsenkning av koncessionsavgifterna fr.o.m. 2012 för analoga kommersiella tillstånd utfärdade före den 1 juli 2001 med 12 miljoner kronor, vilket innebär en sänkning med ungefär 8 procent. Tillstånden går ut den 1 augusti 2018. Sedan 2010 gäller nya regler för tillståndsgivning av analog kommersiell radio. Tillstånd ska fördelas genom ett slutet anbuds-förfarande och sändningsavgiften ska anges till ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden.

För att stimulera en utbyggnad av digitalradio från de kommersiella programbolag som sänder i FM idag skulle en ytterligare sänkning av dagens koncessionsavgifter (fram till 2018) kunna övervägas.

11.10 En översyn av marknadsutvecklingen

Förslag: En översyn av marknadsutvecklingen i Sverige och internationellt görs i samband med den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4. En samlad bedömning ska då visa om det går att besluta om ett släckningsdatum för SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar.

Om en övergång till digitalradio ska ske i Sverige måste riksdagen vid någon tidpunkt fatta beslut om en nedsläckning av SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar. Att driva två parallella infrastrukturer är långsiktigt varken samhällsekonomiskt försvarbart eller frekvens effektivt. Det ger inte heller privata aktörer incitament att investera i ny teknik. Det är dock idag för tidigt att fatta ett sådant beslut.

Norge och Storbritannien har upprättat kriterier som om de uppfylls leder till att de aktuella FM-sändningarna släcks ned vid en tidpunkt. Vid den tidpunkt då regeringen i dessa länder fastslog kriterier som om de uppfylls leder till en släckning fanns det redan utbyggda digitalradionät för såväl public service-bolag som kommersiella bolag. I Sverige sänder SR ett utbud av digitalradiokanaler i ett nät som täcker 35 procent av befolkningen och för de kommersiella bolagen finns inga reguljära sändningar och inga nät utbyggda idag. Vi anser därför att Sverige idag inte befinner sig i en situation där det är aktuellt att sätta ett släckningsdatum.

Vi föreslår att en översyn av utvecklingen såväl inom Sverige som i övriga Europa görs i samband med den halvtidsöversyn som föreslås i kapitel 4. Avsikten med denna översyn ska vara att granska hur marknaden har utvecklats och ta ställning till om det är aktuellt med en nedsläckning och en övergångsplan.

En sådan översyn är en viktig vägledning inför nästa tillståndsperiod i de analoga näten. De kommersiella programbolagens tillstånd att sända analog radio gäller till den 1 augusti 2018.

Ett ställningstagande från riksdag och regering om en släckning av SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar skulle vara en viktig signal för många berörda parter. Programbolagen kan göra bättre bedömningar av hur stora kostnader de får för parallella sändningar, konsumenter som köper en ny radiomottagare riskerar inte att köpa en med fel teknik, tillverkare av utrustning vet vad som kommer att efterfrågas och kan styra sin

utveckling och produktion, och biltillverkare vet vilken mottagarutrustning som bör monteras i bilar.

Ju längre det förekommer parallella sändningar desto högre blir kostnaderna för programbolagens utsändning. Samtidigt kan en övergång till digitalradio inte ske för snabbt med tanke på lyssnarna och framför allt på att en stor del av radiolyssnandet sker i bil.

Vid översynen ska det göras en samlad bedömning av om det går att besluta om ett släckningsdatum för de aktuella FM-sändningarna. I denna översyn bör ingå en utvärdering av om det finns ett programutbud som ger lyssnarna ett mervärde i form av ett större utbud och en större mångfald i förhållande till dagens FM-sändningar, hur de kommersiella aktörerna agerat, hur många hushåll som köpt digitalradiomottagare inklusive mottagare i bilar och hur prisutvecklingen på och utbudet av radiomottagare ser ut.

En viktig parameter för ett land av Sveriges storlek är också utvecklingen i andra länder, t.ex. påverkas priser och utbud av radiomottagare av hur stor efterfrågan totalt är. Frekvensmässigt är det även intressant, vilket vi beskrivit tidigare, hur våra grannländer agerar.

Om regeringen vid denna översyn bedömer att det går att bestämma ett släckningsdatum för de analoga sändningarna bör en övergångsplan tas fram. Om regeringen gör bedömningen att ett släckningsdatum och en plan för övergången inte kan beslutas bör en ny översyn av marknadsutvecklingen göras inom en treårsperiod.

När en övergångsplan läggs fram måste den innehålla krav på SR:s sändningar. SR:s digitalradiosändningar måste ha samma täckning och redundans som dagens FM-nät om riksdag och regering fortsatt anser att beredskapskraven ska läggas på detta nät och att alla medborgare ska kunna ta emot radio via marknätet på samma sätt som idag innan SR:s. Därför måste en övergångsplan innehålla planer för SR:s utbyggnad till 99,8 procents täckning och i vilken takt FM-kanalerna ska släckas ned.

Vid ett beslut om ett släckningsdatum skulle en möjlighet att finansiera de extra kostnader som uppstår vid parallellsändningar under perioden från det att beslutet fattas fram till nedsläckningen vara att upprätta ett distributionskonto på samma sätt som gjordes vid övergången till digital-tv via marknät.

Vid övergången till digital-tv i marknätet upprättades ett särskilt distributionskonto (prop. 2000/01:94) för att utjämna de ökade kostnaderna för parallellsändningar över en längre tidsperiod.

Medel motsvarande kostnaderna för programföretagens analoga sändningar fördes från rundradiokontot till distributionskontot. Samtidigt fick SVT och UR medel motsvarande kostnaderna för både de analoga och digitala sändningarna från distributionskontot under parallellsändningstiden. Det underskott på distributionskontot som därmed uppkom under uppbyggnadsskedet täcktes genom lån i Riksgäldskontoret. Efter det att tv-sändningarna i det analoga marknätet upphörde har betalningarna från rundradiokontot till distributionskontot motsvarande kostnaderna för de analoga sändningarna fortsatt. Eftersom kostnaderna för digitala sändningar är lägre än för analoga kommer underskottet att vara återbetalt vid utgången av 2013. Distributionskontot kommer därmed att kunna avvecklas. Från och med 2014 kommer SVT och UR därmed återigen få medel för sina distributionskostnader från rundradiokontot.

En liknande modell skulle kunna användas vid en övergång från FM till digitalradio. När det gäller radio skulle förmodligen parallellsändningsperioden behöva vara längre, framför allt ur ett lyssnarperspektiv eftersom det måste ske ett utbyte av ett stort antal radiomottagare i såväl i hemmen som i bilar. Ett antal olika indikativa övergångs- och kostnadsscenarioer har beskrivits i avsnitt 11.8.

11.10.1 Information till lyssnarna, detaljhandeln etc.

Vid beslut om ett släckningsdatum är det viktigt att alla som berörs av övergången informeras på ett bra sätt. Sverige genomförde en lyckad digital-tv-övergång i marknätet och det finns erfarenheter att dra av hur detta genomfördes. Programbolagen har en viktig del i detta arbete men man kan även tänka sig att t.ex. Myndigheten för radio och tv kan spela en viktig roll i informationsarbetet. Det är inte bara lyssnarna som behöver information utan även t.ex. radiohandlare och biltillverkare.

11.10.2 Närradion

Förslag: Myndigheten för radio och tv och PTS ges i uppdrag att presentera en lösning för närradions fortsatta sändningar senast den 1 juni 2016.

Närradion berörs inte direkt av den aktuella tillståndsgivningen eftersom det rör sig om tillstånd för kommersiell digital radio men påverkas ändå indirekt.

Mycket talar för att SR och de kommersiella programbolagen i tillståndsgivningen för kommersiell radio kommer att förorda tekniken T-DAB+. System som T-DAB+ lämpar sig bäst för programbolag som vill sända över större områden. För aktörer som sänder över begränsade geografiska områden som t.ex. närradion i Sverige lämpar sig T-DAB+ mindre bra. Samma problem finns i de länder som har infört T-DAB eller T-DAB+ och har lösts genom att motsvarigheten till närradio sänder vidare i FM tillsvidare.

Det måste finnas en tillfredställande lösning för närradion innan beslut fattas om att släcka ned SR:s och de kommersiella programbolagens FM-sändningar. Myndigheten för radio och tv och PTS bör därför ges i uppdrag att presentera en lösning för närradions fortsatta sändningar. Underlaget bör lämnas till regeringen senast den 1 juni 2016.

11.11 Användning av rundradiospektrum

Bedömning: Regeringen bör fatta ett övergripande beslut kring den nationella rundradiospektrumanvändningen.

Regeringen har avsatt frekvensutrymme för digitalradio i frekvensbandet 174–240 MHz och Myndigheten för radio och tv har utlyst tillstånd för digital kommersiell radio i detta band med sista ansökningsdag den 1 oktober 2012. Vi föreslår att en utbyggnad av digitalradiosändningar bör göras i detta frekvensband.

Vid Världsradiokonferensen 2012 beslutades att vid nästa konferens, som planeras äga rum 2015, allokera det s.k. 700-bandet till mobila tjänster. Om regeringen i en framtid skulle vilja avsätta dessa frekvenser för mobila tjänster tas frekvensutrymme från dagens tv-sändningar i marknät. Om man fortsatt vill ha samma

frekvensutrymme för tv-sändningar skulle en möjlighet kunna vara att flytta vissa sändningar till band III, 174–240 MHz där frekvenser idag är avsatta till digitalradio. Detta skulle dock innebära att bandet inte alls skulle kunna användas till digitalradio. Möjligheten att planera en nationell mux för tv i detta band försvåras dock om våra grannländer Norge och Danmark använder bandet för digitalradio. Norge har fattat beslut om kriterier som om de uppfylls leder till att FM-sändningarna släcks ned 2017 eller 2019. Finland däremot har avslutat sina digitalradiosändningar i 174–240 MHz och strävar mot att använda banden för tv-distribution.

Regeringen bör fatta ett övergripande beslut kring den nationella rundradiospektrumanvändningen. I detta övervägande bör vårt förslag om en digitalisering av radion i 174–240 MHz ingå.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, med undantag för bestämmelserna om hur preliminära avgifter beräknas i 7 §, och övriga författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 2014, då lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska upphöra att gälla. Den gamla lagen ska fortfarande gälla i fråga om skyldighet att betala radio- och tv-avgift för tiden före den nya lagens ikraftträdande. Efter det att Radiotjänst i Kiruna AB avvecklats ska vad som anges i lagen om Radiotjänst i Kiruna AB i stället avse Kammarkollegiet. Straffbestämmelserna som gäller den som underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet, lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter i en anmälan eller lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet bör däremot inte tillämpas efter ikraftträdandet av den nya lagen. Ärenden enligt den gamla lagen som inte ännu är avgjorda när Radiotjänst i Kiruna AB avvecklas ska överlämnas till Kammarkollegiet.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas behövas för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör den nya lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst och övriga författningsändringar kunna träda i kraft den 1 januari 2014. Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst bör samtidigt upphävas.

Den nya lagen, med undantag för bestämmelserna om hur preliminära avgifter beräknas i 7 §, och övriga författningsändringar ska tillämpas fullt ut omedelbart efter ikraftträdandet. För beskattningsåren 2014 och 2015 ska preliminära avgifter enligt övergångsbestämmelserna beräknas till 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.

Enligt övergångsbestämmelserna ska vidare, i enlighet med allmänna principer, den gamla lagen tillämpas i fråga om skyldighet att betala radio- och tv-avgift för tiden före den nya lagens ikraftträdande. Efter det att Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) avvecklats ska vad som anges i lagen om RIKAB i stället avse Kammarkollegiet. I enlighet med legalitetsprincipen bör straffbestämmelserna som gäller den som underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet, lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter i en anmälan, eller lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet i 22 § i den gamla lagen inte tillämpas efter ikraftträdandet av den nya lagen. Den ändrade lagstiftningen ger inte uttryck för en ändrad inställning till gärningarnas straffbarhet. Det kan emellertid inte anses vara fråga om gärningar som under viss tid varit straffbelagda på grund av då rådande särskilda förhållanden. Det finns därför inte förutsättningar, enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, att fortsättningsvis tillämpa bestämmelserna.

Under en övergångsperiod kommer det att finnas parallella system för finansiering och uppbörd av avgifter för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den. För radio- och tv-avgift som avser tiden fram till den nya lagens ikraftträdande kommer äldre bestämmelser att tillämpas.

Beträffande tillämpningen av bestämmelserna om beslut om avgiftsskyldighet m.m. och när avgiftsskyldigheten upphör i 9–11 §§ har följande uppgifter inhämtats från RIKAB. Något formellt beslut om avgiftsskyldighet fattas inte före det att faktura utfärdas. I stället formuleras beslut direkt i text i fakturan. Någon avgiftsskyldighet enligt äldre bestämmelser kommer inte att löpa efter den nya lagens ikraftträdande. Den period som anges i fakturor som utfärdas ska således endast avse tid fram till den nya lagens ikraftträdande.

Ärenden enligt den gamla lagen som inte ännu är avgjorda när RIKAB avvecklas ska överlämnas till Kammarkollegiet. Äldre bestämmelser om omprövning och överklagande kommer fortsatt att gälla för beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter som hänför sig till tiden före den nya lagens ikraftträdande. Någon bortre tidgräns för omprövning föreskrivs inte i bestämmelserna i 15 §. Enligt uppgift från RIKAB gäller merparten av omprövningar ärenden i samband med registrering av en ny radio- och tv-avgift,

dvs. i samband med att hushållet får sin första faktura. På årsbasis börjar omkring 220 000 nya hushåll betala avgift. Under ett år fattar RIKAB cirka 15 000 omprövningsbeslut där avgiftsskyldigheten för hushållet vidhålls. RIKAB uppskattar att cirka 20 procent av de som får ett omprövningsbeslut överklagar beslutet. Årligen överlämnas omkring 150 ärenden till förvaltningsrätten för prövning. I juni 2012 fanns ungefär 20 ärenden hos förvaltningsrätten som inte var avgjorda. Normalt avgör domstolen ärendena inom en månad.

Äldre bestämmelser om bevakning och eftergift av fordringar kommer fortsatt att gälla beträffande radio- och tv-avgifter enligt den gamla lagen. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgick fordringarna den 5 juni 2012 till cirka 1,2 miljarder kronor. Av beloppet avsåg 694 miljoner kronor obetald radio- och tv-avgift och resterande del av Kronofogdemyndigheten påförda avgifter.

13 Konsekvenser av förslagen

I det här kapitlet redogör vi för de konsekvenser av förslagen som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

13.1 SR, SVT och UR

13.1.1 Kostnader

Förslaget att samtliga programföretag bör erbjuda ett visst utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk (kapitel 4) kan innebära en viss kostnadsökning för framför

allt SVT, som idag inte har någon verksamhet på jiddisch och andra minoritetsspråk.

SVT:s merkostnader för tillgänglighetstjänsterna (kapitel 5) uppgår, enligt vår bedömning, vid inledningen av kommande sändningstillståndsperiod till högst 3 miljoner kronor per år. Kostnaderna vid utgången av nästa tillståndsperiod är svåra att uppskatta eftersom det är programföretagen själva som närmare avgör omfattningen av respektive tjänst inom ramen för de övergripande krav som regeringen beslutar om. Vår bedömning är dock att kostnaderna vid utgången av nästa tillståndsperiod kan komma att uppgå till 10 miljoner kronor per år. Om SVT ska bekosta den infrastrukturella investeringen av ett system för taligenkänd textning uppgår kostnaderna för det, enligt SVT:s beräkningar, till cirka 20 miljoner kronor fördelat på tre år.

De ökade kraven på programföretagens public service-redovisningar (kapitel 10) bedömer vi kommer att öka kostnaderna för programföretagen något, om än marginellt, bl.a. för anlitaandet av extern expertis.

Ovanstående kostnadsökningar anser vi bör kunna rymmas inom programföretagens nuvarande ekonomiska ramar, vilka enligt vårt förslag i kapitel 7 ska räknas upp med 2 procent per år under tillståndsperioden.

I kapitel 11 föreslår vi att medelstilledningen till SR och UR höjs under nästa tillståndsperiod som kompensation för ökade kostnader för distribution och programproduktion i samband med digitalradioutbyggnaden.

Förslaget om en ny finansierings- och uppbördsmodell (kapitel 6), slutligen, kommer att minska kostnaderna för programföretagen med cirka 160 miljoner kronor om året eftersom de inte kommer att behöva finansiera verksamheten vid dotterbolaget RIKAB. Vi föreslår att programföretagens medelstilledning minskas med motsvarigheten till respektive bolags ägarandel.

13.2 Övriga företag

13.2.1 Kostnader

Förslaget till ny finansierings- och uppbördsmodell leder till att företag inte kommer att behöva betala radio- och tv-avgift. År 2011 betalade cirka 36 700 företag drygt 76 miljoner kronor i avgift. Företagen slipper också den administrationskostnad som är förknippad

med själva betalningen av avgiften. Den kostnaden bedömer vi dock som ringa.

Tv-handlare kommer inte längre behöva skicka in uppgifter om försålda tv-mottagare till RIKAB vilket leder till att kostnaden för denna hantering försvinner. År 2011 fick RIKAB drygt en miljon inrapporterade uppgifter på försålda tv-mottagare från drygt 600 försäljningsställen runt om i landet.

13.2.2 Konkurrens

Radio och tv i allmänhetens tjänst är per definition marknadsstörande. Vår bedömning är dock att en rad av de förslag som lämnas i det här betänkandet kommer att få en positiv effekt på små och stora företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga på mediemarknaden.

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 tillståndsperiod 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 moms kompensationsmodell 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.

13.3 Staten

13.3.1 Kostnader

Förslaget till ny finansierings- och uppbördsmodell kommer att leda till ökade kostnader för ett par myndigheter. Skatteverket har gjort den preliminära bedömningen att kostnaden för uppbörden kommer att uppgå till högst 34 miljoner kronor per år.

Kammarkollegiet kommer med vårt förslag till ny finansierings- och uppbördsmodell att ansvara för förvaltningen av samt utbetalningarna från rundradiokontot och det nya moms kompensationskontot. Kammarkollegiet har preliminärt bedömt kostnaden för hanteringen till högst 100 000 kronor per år.

Vi föreslår att ovanstående kostnader finansieras genom att medel från rundradiokontot anvisas till statsbudgetens inkomstsida på samma sätt som delar av Myndigheten för radio och tv finansieras idag (se prop. 2011/12:1 utg.omr. 1 och 17).

Förslaget till ny finansierings- och uppbördsmodell kommer också att leda till minskade kostnader för ett par myndigheter. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgår myndighetens merkostnad för hanteringen av gäldenärer som enbart har skulder avseende nuvarande radio- och tv-avgift till cirka 21 miljoner kronor per år. Även Sveriges Domstolar kommer att få minskade kostnader, om än mer marginellt. 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.

Dessa kostnader har inte finansierats genom att medel från rundradiokontot anvisas till statsbudgetens inkomstsida på samma sätt som delar av Myndigheten för radio och tv finansieras idag.

Sammanlagt leder det därför till en besparing för staten på cirka 22 miljoner kronor.

Därutöver gör avskaffandet av avgiftsskyldigheten för juridiska personer att statliga myndigheter som innehar en tv-mottagare inte kommer att betala radio- och tv-avgift.

13.3.2 Intäkter

Förslaget till moms kompensationsmodell (kapitel 8) kommer att leda till ökade intäkter för staten. Om programföretagen utnyttjar hela utrymmet på moms kompensationskontot kommer det, enligt de preliminära uppgifter vi har fått från bolagen, att leda till ökade momsintäkter till staten om högst 120 miljoner kronor årligen. Dessutom är det troligt att ökade externa inköp kommer att leda till ytterligare momsintäkter på grund av en ökad omsättning av varor och tjänster på marknaden. Hur stor omfattningen blir är dock svårt att uppskatta.

13.4 Allmänheten

13.4.1 Kostnader

Förslaget till en ny finansieringsmodell kommer att leda till att fördelningen av kostnaden för public service mellan olika grupper i samhället blir annorlunda mot idag.

Idag är bortfallet på grund av avgiftsskolket enbart bland fysiska personer knappt 990 miljoner kronor per år. I och med att avgiftsskolket försvinner kommer den grupp som har betalat radio- och tv-avgift att få en lägre kostnad.

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. Storleken på avgiften beror på personernas beskattningsbara förvärvsinkomst.

Eftersom avgiften i den modell vi föreslår är kopplad till beskattningsbar förvärvsinkomst kommer avgiften per individ att variera. Enligt Skatteverkets beräkningar skulle full avgift år 2010 behövt

uppgå till 1 174 kronor för att ge samma inkomster som nuvarande radio- och tv-avgift inbringade samma år.

Den nuvarande radio- och tv-avgiften har inte höjts sedan 2010. RIKAB beräknar att avgiften skulle behöva höjas från 2 076 kronor till 2 137 kronor 2014 för att få nollresultat på rundradiokontot samma år (givet en ökning av medelstillelningen på 2 procent och under förutsättning att programföretagen inte får någon särskild medelstillelning). Applicerat på den föreslagna avgiften betyder det en nivå för full avgift på drygt 1 200 kronor.

Våra förslag leder dock till ökade kostnader på några områden, vilka kan föranleda en höjning av 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 följande förslag:

- moms kompensationsmodell om cirka 120 miljoner kronor per år (kapitel 8)
- kapitaltillskott till Förvaltningsstiftelsen om 10 miljoner kronor (kapitel 9)
- ökad medelstillelning till SR, och i viss mån UR, för utbyggnaden av ett digitalt nät och för utvecklingen av nya kanaler (kapitel 11)

När det gäller förslaget på moms kompensationsmodell vill vi understryka att det är osäkert vad den faktiska kostnaden för modellen kommer att bli på lång sikt i och med att det beror på hur mycket programföretagen kommer att öka sina inköp. Ett förändrat uppdrag och/eller en förändrad medelstillelning ändrar naturligtvis också programföretagens behov av utrymme för momskostnader. Det är dock en kostnad som kommer allmänheten till godo i form av ökade intäkter för staten.

Avslutningsvis vill vi påminna om det överskott om knappt 330 miljoner kronor som RIKAB beräknar kommer att finnas på rundradiokontot vid ingången av 2014. Det är medel som ackumulerats på kontot under övergången till digital-tv och som avgiftsbetalarna redan har betalat för public service. Det är rimligt att dessa medel används under tillståndsperioden. Det faktum att underskottet på distributionskontot kommer att vara återbetalt vid

utgången av 2013 leder också till att behovet av att höja avgiften minskar.

Utöver dessa kostnader kommer allmänheten att vid en övergång till digitalradio behöva investera i nya radioapparater. I t.ex. Norge kan man köpa de billigaste radiomottagarna som kan ta emot DAB, DAB+ och FM i samma apparat för drygt 400 norska kronor. I Storbritannien kan man få de billigaste DAB-mottagarna för motsvarande ungefär 240 svenska kronor. Priserna för DAB eller DAB+ mottagare som extra utrustning i bilen ligger idag från 3 000 svenska kronor och uppåt. En adapter för en bilradio kostar i Norge runt 1 000 norska kronor.

13.4.2 Brottslighet

År 2011 bröt 476 000 hushåll och ett obestämt antal juridiska personer mot lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst genom att inte betala radio- och tv-avgift trots att de innehar en tv-mottagare. Med den föreslagna finansierings- och uppbördsmodellen kommer sådan brottslighet inte att förekomma.

13.4.3 Sysselsättning

Nedläggningen av RIKAB leder till att Kiruna förlorar drygt 100 arbetstillfällen.

En möjlig effekt av övergången från FM till digitalradio kan bli att SR och de kommersiella programbolagen kommer att använda sig av externa producenter för programproduktion i högre utsträckning än idag eller att de nyanställer personal.

14 Författningskommentar

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

Lagen ersätter enligt kommitténs förslag lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Anledningen är att den nya finansierings- och uppbördsmodellen föranleder ett stort antal ändringar. Enbart bestämmelsen om finansiering i den gamla lagen överförs oförändrad till den nya lagen. Beträffande den bestämmelsen finns hänvisningar till tidigare förarbeten.

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.

Bestämmelsen motsvarar 1 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Förarbetena till bestämmelsen återfinns i prop. 2005/06:112 s. 101, prop. 2006/07:16 s.17 ff., prop. 2008/09:195 s. 72, prop. 2009/10:115 s. 328 och prop. 2011/12:1, utg.omr. 17. Programföretagens uppdrag och verksamhet som direkt anknyter till detta uppdrag behandlas i avsnitt 4.1.3.

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.

Paragrafen är ny. Den som är obegränsat skattskyldig och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång är skyldig att betala en avgift för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den. Vilka som är obegränsat skattskyldiga framgår av 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229). Obegränsat skattskyldig är den som är bosatt i Sverige, den som stadigvarande vistas i Sverige och den som har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatt här. I 3 kap. 7 § samma lag anges vilka förhållanden som ska beaktas för att avgöra om en person har väsentlig anknytning hit. Bland förhållanden som ska beaktas finns svenskt medborgarskap, bosättnings varaktighet, familjeförhållanden, om näringsverksamhet bedrivs här och fastighetsinnehav. Hur bevisbördan ska fördelas regleras också. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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.

I paragrafen slås, för överensstämmelse med regleringen i inkomstskattelagen (1999:1229) för dödsbon, fast att radio- och tv-avgift ska betalas till och med det år den avgiftsskyldige avlider. Underlaget för beräkningen av radio- och tv-avgift är den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst. Enligt 4 kap. 1 § inkomstskattelagen är ett dödsbo skattskyldigt för den dödes och dödsboets inkomster. Vidare anges att det som skulle ha gällt för den döde enligt lagen tillämpas under dödsåret 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 prisbeloppet. Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Underlaget för beräkningen av radio- och tv-avgift är den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst upp till en viss inkomstnivå. Denna inkomstnivå har kopplats till prisbasbeloppet, som räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. Medelstilldelningen till programföretagen ska även i fortsättningen räknas upp med två procent om året som ersättning för kostnadsökningar. Genom kopplingen till prisbasbeloppet underlättas säkerställandet av avgiftsmedel för en sådan tilldelning. Antalet prisbelopp anges i författningsförslaget som x. Ytterligare beräkningar behöver göras av Skatteverket för att nivån för full avgift ska kunna fastställas. En revidering av antalet prisbasbelopp kommer eventuellt behöva göras under tillståndspanoroden. I paragrafen hänvisas till bestämmelserna för hur den beskattningsbara förvärvsinkomsten beräknas i inkomstskattelagen (1999:1229). Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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

I paragrafen anges hur radio- och tv-avgiften ska fastställas. Avgiften betalas med en procent av den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

Förfarandet vid uttag av radio- och tv-avgift

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

I paragrafen upplyses om att det finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av radio- och tv-avgift 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 överföringstillfällena 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.

Enligt första stycket ska avgiftsmedlen som Skatteverket tar emot föras över till ett räntebärande konto vid Riksgäldskontoret.

I andra stycket anges att preliminära avgifter ska föras över 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. Vidare anges att de preliminära avgifterna ska föras över till kontot med en tolfedel per månad. Om beräkningen inte är klar vid överföringstillfällena i januari och februari, kan Skatteverket vid dessa tillfällen föra över samma belopp som fördes över i december föregående år. 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. Radio- och tv-avgiften ska betalas inom ramen för systemet för preliminärskatt. Preliminär skatt ska betalas för beskattningsåret med belopp som så nära som

möjligt kan antas motsvara den slutliga skatten för samma år. Den preliminära skatten ska betalas enligt särskild debitering (F-skatt eller särskild A-skatt) eller genom skatteavdrag (A-skatt). F-skatt och särskild A-skatt beräknas enligt schablon eller under vissa angivna särskilda förutsättningar med ledning av tillgängliga uppgifter om beräknade inkomster. Tillämplig skatttabell ska bl.a. bestämmas med ledning av den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den fysiska personen enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Bestämmelser om när skatter och avgifter ska betalas finns i 62 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Preliminär skatt betalas enligt huvudregeln in med lika stora belopp varje månad.

I *tredje stycket* anges att en avräkning av de preliminära avgifterna ska ske mot de avgifter, som Skatteverket faktiskt har fått in enligt beslut om slutlig skatt året efter det år då de preliminära avgifterna fördes över. I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket även bestämma storleken på radio- och tv-avgiften. Den slutliga regleringen ska ske senast i mars andra året efter det år då de preliminära avgifterna fördes över.

I *fjärde stycket* anges att Kammarkollegiet ska svara för förvaltningen av avgiftsmedlen på kontot. I förvaltningen ingår ett ansvar för likviditetsplaneringen och att, med beaktande av verksamheternas behov av likvida medel, välja bland de placeringsalternativ som Riksgäldskontoret erbjuder, så att bästa möjliga avkastning uppnås. Vidare ingår att förvalta den kredit som ska vara kopplad till kontot. En redovisning av förvaltningen av avgiftsmedlen kommer att ingå i Kammarkollegiets årsredovisning och delårsrapport till regeringen. Förvaltningen kommer därmed också att bli föremål för Riksrevisionens granskning inom ramen för årlig revision enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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.*

Kammarkollegiet ska svara för att utbetalningarna från kontot med avgiftsmedel vid Riksgäldskontoret till programföretagen stämmer överens med riksdagens tilldelning av avgiftsmedel och med de utbetalnings- och kompensationsregler som riksdag och regering beslutar om.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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.

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

I 7 § anges att preliminära avgifter ska föras över till kontot vid Riksgäldskontoret 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. Sådana beslut i vilka avgifter bestämts kommer att fattas först 2015. För beskattningsåren 2014 och 2015 ska därför i stället föras över preliminära avgifter med ett belopp som motsvarar 1 procent av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som enligt Skatteverkets beslut om

slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen fastställts och begränsats enligt bestämmelserna i 4 § (punkt 2). Beräkningen ska bara göras för de som enligt 2 § anses som avgiftsskyldiga.

Enligt övergångsbestämmelsen ska vidare, i enlighet med allmänna principer den gamla lagen tillämpas i fråga om skyldighet att betala radio- och tv-avgift för tiden före den nya lagens ikraftträdande (punkt 3). Efter det att Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag avvecklats ska vad som anges i lagen om Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag i stället avse Kammarkollegiet.

I enlighet med legalitetsprincipen, jfr 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, bör straffbestämmelserna som gäller den som underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet, lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter i en anmälan, eller lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet i 22 § i den gamla lagen inte tillämpas efter ikraftträdandet av den nya lagen.

Vidare ska ärenden enligt den gamla lagen som inte ännu är avgjorda när Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag avvecklas överlämnas till Kammarkollegiet (punkt 4). Bestämmelserna behandlas i kapitel 12.

14.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

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,*
 - 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.*

Paragrafen med bestämmelser om hur de allmänna skattetabellerna ska utformas har ändrats på så sätt att de allmänna skattetabellerna ska grunda sig också på att mottagaren ska betala radio- och tv-avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio- och tv i allmänhetens tjänst.

29 kap.

- 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 fastighetskatt,*
 - c) 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,*
 - 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,*
 - h) lagen (2007:1398) om kommunal 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.*

Paragrafen har ändrats på så sätt att inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för bestämmande av underlag även för att ta ut avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

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,*
- 3. den avgiftssats som för beskattningsåret gäller för den fysiska personen enligt de uppgifter som har lämnats av ett trossamfund enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, 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.*

Paragrafen, i vilken anges grunderna för hur beslut om tillämplig skattetabell ska bestämmas, har ändrats på så sätt att det i en fjärde punkt lagts till 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 § 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,*
- 6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, och*
- 7. lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.*

I paragrafen, i vilken anges vilka skatte- och avgiftsunderlag som ska fastställas i ett beslut om slutlig skatt har i en sjunde punkt lagts till underlaget för att ta ut avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst

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,*
- 5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,*
- 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.*

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att Skatteverket i beslut om slutlig skatt även ska bestämma storleken på radio- och tv-avgift enligt lagen (2013:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 (punkt 1).

Enligt övergångsbestämmelsen gäller, i enlighet med allmänna principer, 29 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter i ärenden om radio- och tv-avgift för tiden före lagens ikraftträdande (punkt 2).

14.4 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:649)

4 kap.

3 § 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.

I paragrafen, som reglerar vem som ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv, har hänvisningen till lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrats till föreslagen ny lag.

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 (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.

I första stycket i paragrafen, som gäller krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, har hänvisningen till lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrats till föreslagen ny lag.

9 kap.

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

I paragrafen, som reglerar antalet programtjänster som omfattas av sändningsplikten, har hänvisningen till lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrats till föreslagen ny lag.

11 kap.

1 § Tillstånd att sända ljudradioprogram 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.

I första stycket i paragrafen, som reglerar vem som ger tillstånd att sända andra ljudradioprogram än närradio och kommersiell radio, har hänvisningen till lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrats till föreslagen ny lag.

14.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

3 § *Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för*

1. *livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,*

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

Skäligen 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.

I första stycket 1 har ”radio- och tv-avgift” tagits bort ur uppräkningslistan av vad försörjningsstöd lämnas för. Ändringen är en konsekvens av den nya finansierings- och uppbördsmodellen för radio- och tv-avgiften. Riksnormen beslutas av regeringen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsmätningar för olika hushållstyper och åldersintervaller.

8 kap.

7 § *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 tolfedel av

1. *1,3546 gånger prishälsbeloppet för ensamstående, eller*

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

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemför-

säkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

I tredje stycket har ”radio- och TV-avgift” tagits bort ur uppräkningslistan av vilka normalkostnader som minimibeloppet i andra stycket ska täcka. Ändringen är en konsekvens av den nya finansierings- och uppbördsmodellen för radio- och tv-avgiften.

Källförteckning

Litteratur

- Brune, Ylva (2004) *Nyheter från gränsen: tre studier i journalistik om "invandrare", flyktingar och rasistiskt våld*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Den svenska mediebranschen – en analys av ekonomin i mediebranschen 2007–2010*. Institutet för reklam och mediestatistik, 2011.
- Donders, Karen (2012) *Public Service Media and Policy in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Findahl, Olle (2012) *Barn och ungas medieanvändning i Internet-världen*. Göteborg: Nordicom.
- Ghersetti, Marina (2007) *Bilden av funktionshinder: en studie av nyheter i Sveriges Television*. Arbetsrapport nr 43, Göteborgs Universitet.
- Gripsrud, Jostein (2010) "50 years of European Television – An Essay" i Jostein Gripsrud och Lennart Weibull (red.) *Media, Markets & Public Spheres*. Bristol: Intellect.
- Hultén, Gunilla (2006) *Främmande sidor, främlingskap och nationell gemenskap i fyra svenska dagstidningar efter 1945*. Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.
- Iosifidis, Petros (red.) (2010) *Reinventing Public Service Communication – European Broadcasters and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan.
- Iosifidis, Petros (2012) *Public Television in the Digital Era – Technological Challenges and New Strategies for Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

- Jakubowicz, Karol (2010) "PSB 3.0: Reinventing European PSB" i Petros Iosifidis (red.) *Reinventing Public Service Communication. European Broadcasters and Beyond*. Basingstoke: Palgrave.
- Kuoppa, Harriet (2008) *Situationen för minoritetsspråket meänkieli i Sverige*. Uppsala: Institutet för språk och folkminnen.
- Lindén, Johan (2011) *TV-ledning i konkurrens – En studie av Sveriges Televisions publicistiska ledning 1997–2000*. Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.
- Lowe, Gregory Ferrell och Jeanette Steemers (red.) (2011) *Regaining the Initiative for Public Service Media*. Göteborg: Nordicom.
- Mediebarometer 2011*. Nordicom-Sverige, MedieNotiser nr 1/2012.
- Medieutveckling 2011*. Myndigheten för radio och tv, 2011.
- Medieutveckling 2012*. Myndigheten för radio och tv, 2012.
- Murdock, Graham (2000) "Digital Futures: European Television in the Age of Convergence" i Jan Wieten, Graham Murdock och Peter Dahlgren (red.) *Television Across Europe. A Comparative Introduction*, London: Sage.
- Nord, Lars och Marie Grusell (2012) *Inte för smalt, inte för brett – spelet om framtidens public service*. Göteborg: Stiftelsen Etermedierna i Sverige i samarbete med Nordicom.
- Nygren, Gunnar (2005) *Skilda medievärldar – lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*. Eslöv: B. Östlings bokförlag Symposion.
- Papathanassopoulos, Stylianos och Ralph Negrine (2011) *European Media*. Cambridge: Polity.
- Public Service Media in the Nordic Countries – Facts and Figures*. Nordicom, Nordic Public Service Media Map, volym 1/2012.
- Strömberg, Håkan (1999, 3:e uppl.) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Lund: Juristförlaget.
- Trappel, Josef, Hannu Nieminen och Lars Nord (red.) (2011) *The Media for Democracy Monitor – A Cross National Study of Leading News Media*. Göteborg: Nordicom.
- Sundin, Staffan (2011a) "En mediemarknad i förändring – ägar- och mediekoncentration" i Ulla Carlsson och Ulrika Facht (red.) *Medie-Sverige 2010 – statistik och analys*. Göteborg: Nordicom.
- Sundin, Staffan (2011b) *Den svenska mediemarknaden 2011*. Medienotiser nr. 3, Nordicom.

Svensk telemarknad första halvåret 2011. Post- och telestyrelsen, 2012.

Svensk telemarknad 2011. Post- och telestyrelsen, 2012.

Svenskt tv-utbud 2011. Myndigheten för radio och tv, 2012.

Weeler, Mark (2010) ”The European Union’s Competition Directorate: State Aids and Public Service Broadcasting” i Petrus Iosifidis (red.) *Reinventing Public Service Communication – European Broadcasters and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan.

Offentligt tryck

Avsiktsförklaring om ett nytt filmavtal (regeringsbeslut 2012-01-26, dnr Ku2012/MFI).

Bet. 2006/07:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Bet. 2011/12: KrU1 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Bet. 2010/11:KU20 Granskningsbetänkande.

Bet. 2011/12:KrU4 Mediefrågor.

Bredbandsstrategi för Sverige, 2010 (dnr N2009/8317/ITP).

Digit@alt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015 (Ku11.015).

Ds 2010:20 *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*.

Ds 2011:40 *Vissa ändringar i radio- och tv-lagen (2010:696)*.

Ekonomistyrningsverket (2009) *Modell för momskompensation*.

Ekonomistyrningsverket (2011) *Analys och bedömning av public service-redovisningar*.

En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 (S2012.028).

Förhandsprövning av nya tjänster – förslag på svensk modell, Nina Wormbs, 2010 (rapport till Kulturdepartementet, dnr Ku2009/1674/MFI).

- Institutet för språk och folkminnen, Språkrådet (2012) *Infrastruktur för språken i Sverige – förslag till språkinfrastruktur för det digitala samhället*.
- Medgivande att inleda TV-sändningar m.m. (regeringsbeslut 1997-11-13, dnr Ku97/4649/Me).
- Myndigheten för radio och tv, Krav på tillgänglighet av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning (beslut 2011-06-23, dnr 10/01035).
- Myndigheten för radio och tv, Krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (beslut 2012-06-21, dnr 12/01301).
- Myndigheten för radio och tv (2011) *Strategi för Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning för digital kommersiell radio*.
- Myndigheten för radio och tv (2011) *Utvärdering av 55-procentvillkoret för Sveriges Television och Sveriges Radio*.
- Myndigheten för radio och tv (2011) *Vidaresändningsplikt för tv-sändningar genom tråd – en översyn av Myndigheten för radio och tv*.
- Myndigheten för radio och tv (2012) *SVT:s täckningskrav utkast 12 juni 2012*.
- Post- och telestyrelsen, Skyldigheter för Teracom på grossistmarknaden för fri-tv via marknät (beslut 2009-11-04, dnr 08-12046/23).
- Post- och telestyrelsen, Skyldigheter för Teracom på grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät (beslut 2010-02-19, dnr 09-9697/23).
- Post- och telestyrelsen (2010) *Marknadsutvecklingen för trådbunden tv*.
- Post- och telestyrelsen (2011) *Svensk telemarknad första halvåret 2011*.
- Post- och telestyrelsen (2012) *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi*.
- Post- och telestyrelsen (2012) *Underlag till MRTV:s rapport om SVT:s täckningskrav i marknätet – påverkan på möjligheter att uppnå en effektiv spektrumanvändning*.
- Post- och telestyrelsen (2012) *Samrådsdokument första samråd Grossistmarknaden för fri-tv via marknät*.
- Prop. 1966:149 med förslag till radiolag.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

- Prop. 1985/86:54 om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram.
- Prop. 1985/86:99 om Sveriges Radios verksamhet m.m.
- Prop. 1988/89:18 om TV-avgiften.
- Prop. 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m.
- Prop. 1991/92:140 om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993–1996 m.m.
- Prop. 1992/93:236 om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten.
- Prop. 1994/95:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.
- Prop. 1995/96:160 Radio- och tv-lag.
- Prop. 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige.
- Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 2000/01:94 Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005.
- Prop. 2002/03:196 Digitala TV-sändningar.
- Prop. 2003/04:145 Trängselskatt.
- Prop. 2004/2005:105 Vidaresändningsplikt i kabelnät.
- Prop. 2005/06:112 Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012.
- Prop. 2006/07:109 Införande av trängselskatt i Stockholm.
- Prop. 2008/09:153 Språk för alla – förslag till språklag.
- Prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.
- Prop. 2008/09:195 Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010-2013.
- Prop. 2009/10:3 Tid för kultur.
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:115 En ny radio- och tv-lag.
- Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag.
- Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012.
- Prop. 2011/12:121 Leveransplikt för elektroniskt material.
- Prop. 2011/12:151 Ändringar i radio- och tv-lagen.
- Radio- och TV-verket (2008) *Framtidens radio – slutrapport*.

- Riksrevisionen (2008) *Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?*
- Skr. 2009/10:166 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.
- Skr. 2005/06:66 Digital distribution av ljudradio.
- SOU 1993:17 *Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst.*
- SOU 1996:176 *Den lokala radion.*
- SOU 1999:14 *Den framtida kommersiella lokalradion.*
- SOU 2000:55 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag.*
- SOU 2004:16 *Digital radio.*
- SOU 2004:30 *Folkbildning i brytningstid.*
- SOU 2005:1 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – riktlinjer för en ny tillståndsperiod.*
- SOU 2005:2 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – finansiering och skatter.*
- SOU 2008:35 *Digital-tv-kommissionens slutbetänkande.*
- SOU 2008:64 *Kontinuitet och förändring.*
- SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten.*
- SOU 2008:116 *En ny radio- och TV-lag.*
- SOU 2010:18 *En reformerad budgetlag.*
- SOU 2010:68 *Ny yttrandefrihetsgrundlag, Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller.*
- SOU 2011:69 *Olagligt statsstöd.*
- Sveriges Domstolars årsredovisning för 2011.
- Sändningsutrymme för kommersiell digital radio (regeringsbeslut 2010-10-28, dnr Ku2010/1721/MFI).

Internetkällor

www.norden.org
www.nordvision.org
www.pts.se
www.radiobutikken.no

www.rundfunkbeitrag.de

www.worlddab.org

http://statistikdatabas.publicservice.se

Övrigt

A-focus (2010) *Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning – för Myndigheten för radio och tv.*

A-focus (2011) *Kostnader för utsändning av tillgänglighetstjänster - för Myndigheten för radio och tv.*

Broadcasting – An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, juli 2006.

Com Hems helårsrapport 2011.

Danmark Radios public service kontrakt 2011–2014, 2011-01-28.

Department for Business Innovation and Skills och Department for culture, media and sport (2009) *Digital Britain.*

Department for culture, media and sport (2005) *Review of the BBC's Royal Charter – A Strong BBC, independent of government.*

European Broadcasting Union (2011) *Funding of Public Service Media, Executive Summary.*

European Broadcasting Union (2011) *Funding of Public Service Media 2011.*

Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rundradioskatt och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 28/2012 rd).

Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond (RP 29/2012 rp).

Kulturstyrelsen Danmark (2012) *Rapport om digital radio.*

MMS årsrapport 2011, *Mediamätning i Skandinavien.*

Norska kulturdepartementet (2010–2011) Meld. St. 8 *Digitalisering av radiomediet.*

Ofcom (2007) *Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers.*

- Ofcom (2011) *The Communcations Market: Digital Radio Report 2011*.
- Statsrådets principbeslut om Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet, 2011-12-21.
- Styrelsen för Bibliotek och Medier Danmark (2011) *Høringsunderlag – Foreløbig rapport om udviklingen af digital radio*
- Sveriges Radio *Leveranshandbok – ett programs väg genom Sveriges Radios infrastruktur*.
- Sveriges Television *Att producera för SVT – en guide för bra samarbete*.
- Sveriges Television (2012) *Öppet arkiv*.
- Teracoms delårsrapport januari–mars 2012.

Kommittédirektiv



Radio och tv i allmänhetens tjänst

Dir.
2011:51

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2011

Sammanfattning

En kommitté ska 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. Kommittén ska även lämna förslag till eventuella författningsändringar. Kommitténs uppdrag omfattar bl.a. frågor om

- utformningen av programföretagens uppdrag,
- samarbete och konkurrens,
- finansieringsformer och ekonomiska ramar,
- styrning, reglering och uppföljning, och
- distribution och digitalisering.

En referensgrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier ska knytas till kommittén och hållas informerad om kommitténs arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2012.

Behovet av ett underlag inför nästa tillståndsperiod

Sändningstillstånden för programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst, dvs. Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), gäller till och med den 31 december 2013. Den 1 januari 2014 inleds alltså en ny tillståndsperiod.

Riksdagens beslut om riktlinjerna för radio och tv i allmänhetens tjänst för perioden 2010–2013 (prop. 2008/09:195, bet.

2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61) innebar bl.a. ett tydligare uppdrag för programföretagen, en fördjupning av kulturutbudet i SR och SVT, en skärpning av reglerna för direkt sponsring i SVT och en förenkling av reglerna för indirekt sponsring. Dessutom ändrades regleringen av styrelsetillsättningen i SR, SVT och UR i syfte att öka oberoendet. Riksdagens beslut innebar också en förstärkning av resurserna med hänsyn till kulturuppdraget och därefter en fortsatt årlig uppräknings med 2 procent per år under tillståndsperioden.

Sedan radio- och tv-monopolen avskaffades för ungefär tjugo år sedan har medielandskapet förändrats i grunden. Då stod radio och tv i allmänhetens tjänst för näst intill hela det samlade utbudet av etermedier. Försök att etablera alternativ motarbetades under lång tid. Genom en kombination av teknisk utveckling och politiska beslut öppnades emellertid mediesektorn gradvis för konkurrens. Nu är tillgången till medier avsevärt större än tidigare, bl.a. till följd av internationalisering, teknisk utveckling och fortsatta avregleringar på marknaden. Reklam- och betalkanaler inom tv-området är en självklar del av människors vardag. Utbudet är stort och fortfarande sker en kontinuerlig och snabb utveckling. SVT har en fortsatt stark ställning på tv-området och inom radioområdet är SR fortfarande en dominerande aktör. Det medför ett särskilt ansvar, inte minst eftersom bolagen finansieras med allmänna medel och har inverkan på konkurrenssituationen för andra aktörer på marknaden. Allt fler medieföretag väljer att använda sig av flera olika plattformar för att föra ut sitt innehåll. Medborgarna har i dag större möjligheter än någonsin att välja när, var och hur de vill konsumera medier och vad de vill titta eller lyssna på.

Det finns all anledning att anta att medielandskapet kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Viktiga faktorer för en sådan förändring är bl.a. den tekniska utvecklingen när det gäller distribution och mottagning av medieinnehåll och en ökad konkurrens på den svenska mediemarknaden mellan såväl nationella som internationella aktörer. EU:s konkurrens- och statsstödsregler blir därmed alltmer aktuella att förhålla sig till.

Det behövs alltså en genomlysning av frågor kring vilken roll radio och tv i allmänhetens tjänst ska ha i framtiden och hur uppdraget bör anpassas till en ny tid och nya förutsättningar.

Utgångspunkter för kommitténs arbete

Enligt riksdagens beslut är målet för politiken på medieområdet att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2008/09:1 utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92). En mediemarknad med många fria och självständiga aktörer, tydliga spelregler och sund konkurrens ger goda förutsättningar för fri åsiktsbildning, fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska makthavare. Den ovan redovisade utvecklingen på medieområdet är därför välkommen.

Både kommersiella och ideella aktörer är viktiga för ett brett medieutbud med olika infallsvinklar. En viktig uppgift för mediepolitiken är att skapa goda förutsättningar för dessa aktörer att etablera sig och utvecklas på mediemarknaden. För att säkerställa kvalitet och ett varierat utbud på medieområdet behövs också en stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst med ett tydligt uppdrag som ett alternativ till de kommersiella aktörerna.

Det medieutbud som programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst tillhandahåller är angeläget även ur kulturpolitisk synvinkel. Enligt de mål för kulturpolitiken som riksdagen har beslutat ska kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet prägla samhällets utveckling (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145).

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 saklighet 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. Därtill kommer att radio och tv i allmänhetens tjänst har en nyckelroll när det gäller programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter och för att göra radio- och tv-program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. När det gäller nationella minoriteter och personer med funktionsnedsättningar finns det också folkrättsliga åtaganden som rör medier att beakta.

En självklar utgångspunkt för kommitténs arbete är att radio och tv i allmänhetens tjänst även i fortsättningen ska präglas av hög självständighet och integritet. Verksamheten ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Av detta följer bl.a. att programföretagen inte ska vara beroende av reklam- eller abonnemangsinträder. I detta sammanhang är en principiellt angelägen fråga hur företagens självständighet kan bevaras och stärkas ytterligare. Enligt regeringens uppfattning säkerställs lyssnarnas och tittarnas förtroende för företagen bäst om programverksamheten i alla aspekter kännetecknas av oberoende och hög kvalitet.

En annan viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är att programföretagen arbetar på uppdrag av svenska folket och att verksamheten finansieras med allmänna medel. Med uppdraget i allmänhetens tjänst följer därmed ett stort ansvar, inte minst eftersom företagen är stora aktörer på mediemarknaden med en god, stabil och långsiktig finansiering. Kommittén ska särskilt beakta EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Utredningsuppdraget

En kommitté ska analysera förutsättningarna för radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag till de förändringar som behöver göras inför nästa tillståndsperiod. Kommittén ska även lämna förslag till eventuella författningsändringar. Det ingår dock inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Däremot bör kommittén särskilt uppmärksamma hur föreslagna insatser och författningsändringar förhåller sig till grundlagarna, särskilt yttrandefrihetsgrundlagen. Kommittén ska också föreslå hur lång nästa tillståndsperiod ska vara och i förslaget beakta att regeringen tidigare har ansett att sex år är en väl avvägd längd på en tillståndsperiod (prop. 2008/09:195, s. 32).

I det följande preciseras uppdragets olika delar.

Ett brett och tillgängligt programutbud av hög kvalitet

Radio och tv i allmänhetens tjänst är en viktig del av såväl medie- som kulturpolitiken. Programföretagens verksamhet uppskattas av tittare och lyssnare och åtnjuter ett stort förtroende hos dem. Med uppdraget i allmänhetens tjänst följer ett ansvar att säkerställa att medborgarna erbjuds produktioner av hög kvalitet som ger ett mervärde i det samlade medieutbudet. Särskilt fokus bör ligga på nyheter, granskande journalistik och utrikesbevakning, kultur, film, drama och barnprogram samt samhällsdebatt, fakta och vetenskap. Publiken bör även framöver erbjudas ett brett och varierat utbud som är lätt att nå inom alla genrer. Alla program som sänds ska kunna motiveras utifrån uppdraget i allmänhetens tjänst. Det är rimligt att programföretagen på begäran kan redovisa dessa motiveringar för allmänheten.

En central del av uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst är att möta skiftande förutsättningar och tillgodose olika intressen hos hela befolkningen samt att spegla förhållanden i hela landet. Detta handlar om en geografisk spegling av landets olika regioner, liksom att de människor som bor i olika delar av landet är olika, t.ex. i fråga om etnisk och kulturell bakgrund, kön och ålder. Programföretagen ska således ta hänsyn till dessa och andra aspekter när det gäller uppdraget att spegla hela landet.

Programföretagens kärnverksamhet definieras i anslagsvillkoren som att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Programföretagen bedriver också kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Med tanke på mångfalden i utbudet på mediemarknaden är uppdraget för programföretagen inte att möta varje individs samlade behov av mediekonsumtion. Uppgiften för radio och tv i allmänhetens tjänst är inte heller att vara störst hos alla tänkbara målgrupper. Det väsentliga är att publiken kan erbjudas ett högkvalitativt, varierat och tillgängligt programutbud som präglas av självständighet, opartiskhet och saklighet. När det gäller verksamhet på olika plattformar måste programföretagen beakta den digitala klyfta som av olika skäl finns och som innebär att inte alla radio- och tv-avgiftsbetalare har tillgång till all ny teknik.

Radio och tv i allmänhetens tjänst är en betydelsefull källa för spridning av kultur och bildning till alla i Sverige oavsett bakgrund. Programföretagen är centrala som kulturbärare och förmedlare av

landets historia och kulturarv. Inför innevarande tillståndsperiod har riksdagen beslutat att SR och SVT ska fortsätta fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud (prop. 2008/09:195, bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Viktiga delar av kulturuppdraget är det nordiska programutbytet och samarbetet inom Nordvision som syftar till att värna och utveckla den nordiska kulturgemenskapen.

SVT ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Företaget tar detta ansvar bl.a. genom att bidra till 2006 års filmavtal som genom förlängningsavtal gäller till och med den 31 december 2012. En särskild utredare (förhandlare) har fått i uppdrag att få till stånd en ny branschsamverkan för svensk film (Ku 2011:01). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2011.

Utbildnings- och folkbildningsprogrammen är angelägna delar av programföretagens uppdrag, särskilt för UR vars samarbete med SVT kring Kunskapskanalen är av stor betydelse för utvecklingen av utbudet på nämnda områden.

Enligt europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk ska Sverige bl.a. göra lämpliga insatser för att radiostationer och tv-kanaler i det offentliga tjänst tillhandahåller program på de nationella minoritetsspråken. SR, SVT och UR har i uppdrag att beakta språkliga och etniska minoriteters intressen, där minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib intar en särställning. Även jiddisch har status som nationellt minoritetsspråk i Sverige vilket programföretagen bör ta hänsyn till. Sändningar sker också på ytterligare språk vilket ger personer som inte talar svenska, exempelvis nyanlända, möjlighet att ta del av nyheter och information på det egna språket.

Enligt de nuvarande sändningstillstånden för SR, SVT och UR ska företagen beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ett mål för tillståndsperioden är bl.a. att alla program på svenska i SVT:s programtjänster ska textas. Radio- och tv-lagen (2010:696) ställer krav på ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten för radio och tv ska därför fatta beslut om vilka krav som ska ställas på de svenska kommersiella programföretag som sänder tv i marknätet eller via satellit. Ett annat arbete som kan resultera i ökad tillgänglighet till tv-sändningar är regeringsuppdraget till Institutet för språk och folkminnen att ta fram ett beredningsunderlag för att utveckla formerna för drift och samordning av en nationell språkdatabank

(dnr Ku2011/860/KA). En databank av detta slag kan utgöra basen för ett automatiserat system för textning av tv-program.

Programföretagen redovisar årligen hur deras uppdrag i allmänhetens tjänst har fullgjorts. Granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv har bl.a. till uppgift att granska redovisningarna för att bedöma om uppdragen har uppfyllts.

Uppdraget

Kommittén ska utifrån tillgänglig statistik analysera hur det samlade radio- och tv-utbudet har utvecklats de senaste decennierna och hur medborgarnas konsumtion av detta har påverkats. Kommittén ska utifrån den analysen och ovanstående utgångspunkter, samt med hänsyn till konkurrenssituationen på mediemarknaden, lämna förslag till hur programföretagens uppdrag ska utformas. I anslutning till detta ska kommittén överväga hur det breda och varierade utbudet på bästa sätt når publiken. I arbetet ingår att överväga hur SR, SVT och UR bör tillgängliggöra sitt utbud samt vilken omfattning den kompletterande verksamheten bör ha i förhållande till kärnverksamheten. Kommittén ska därvid beakta såväl publikens behov och efterfrågan samt den påverkan SR:s, SVT:s och UR:s verksamhet har på konkurrensen på mediemarknaden.

Kommittén ska kartlägga vad som har gjorts med anledning av riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud och bedöma om företagens kulturuppdrag bör stärkas. I samband med detta ska kommittén även överväga om samarbetet på nordisk nivå behöver stärkas.

Kommittén ska noga följa arbetet med att få till stånd en ny branschsamverkan för svensk film i de delar som rör SVT. Vid behov ska kommittén lämna förslag på hur SVT:s uppdrag när det gäller utvecklingen av svensk filmproduktion fortsatt kan stärkas.

Kommittén ska ta ställning till vad som behöver göras för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska stärkas ytterligare och nå en bredare publik.

Kommittén ska bedöma om företagens uppdrag när det gäller programverksamheten för språkliga och etniska minoriteter behöver stärkas. Däri ingår att undersöka vilka ökade möjligheter

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

Kommittén ska överväga om programföretagens uppdrag att spegla hela landet bör förtydligas avseende t.ex. geografisk spridning och det faktum att människorna i Sverige är olika. I övervägandet ska betydelsen av lokal och regional närvaro för möjligheten att spegla mångfalden i olika delar av landet tas i beaktande.

Kommittén ska kartlägga programföretagens insatser för att förbättra utbudets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, och ta ställning till hur tillgängligheten fortsatt kan förbättras. Syntolkning och teckenspråkstolkning ska särskilt uppmärksammas. Kommittén ska i detta sammanhang följa och ta hänsyn till det arbete som Myndigheten för radio och tv och Institutet för språk och folkminnen utför på tillgänglighetsområdet.

Kommittén ska, i ljuset av den analys som i övrigt görs när det gäller utbudsuppdraget, bedöma om granskningsnämndens uppdrag att granska om programföretagen uppfyller uppdraget i allmänhetens tjänst behöver förtydligas.

Mångfald i programproduktionen

Programföretagen i allmänhetens tjänst ska verka i uppdragsgivarnas, dvs. medborgarnas, intresse. Det bör i sammanhanget betonas att programföretagen agerar under särskilda förutsättningar parallellt med andra aktörer på mediemarknaden, och varken har ett kommersiellt uppdrag eller till uppgift att konkurrera med andra medieföretag. Tillgänglig statistik om medieanvändning och betalningsvilja visar att medborgarna har ett starkt intresse av utbudet på mediemarknaden i stort. Programföretagen bör med anledning av sin starka ställning bidra till en fortsatt ökning av mångfalden och valfriheten på mediemarknaden, och bör därför genom sitt arbetssätt ge goda möjligheter och utrymme för andra aktörer att verka och utvecklas på mediemarknaden.

Det är betydelsefullt att programföretagen fortsätter att främja mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Utöver den egna programproduktionen ska utläggningar på externa producenter, samarbetsprojekt och inköp

av program bidra till denna variation. Därtill kommer utomståendes medverkan i den egna programproduktionen.

Den svenska modellen med tre separata programföretag möjliggör företagsspecifika prioriteringar vilket gynnar mångfalden på mediemarknaden. Det är samtidigt angeläget med fortsatta insatser för ökad produktivitet och effektivitet.

Mervärdesskattesituationen för SR, SVT och UR innebär att det kan bli billigare för företagen att utföra tjänster i egen regi än att upphandla motsvarande tjänster på marknaden. Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag tagit fram en rapport med förslag till olika modeller för momskompensation (dnr Ku2009/971/MFI). Syftet är att förbättra förutsättningarna för konkurrensneutralitet mellan programföretagens produktion i egen regi och upphandling från externa producenter och leverantörer. Myndighetens förslag har remitterats.

Uppdraget

Kommittén ska kartlägga programföretagens samarbeten med andra aktörer och lämna förslag på hur mångfalden i programproduktionen kan stärkas. Kommittén ska belysa konkurrensituationen och överväga om det behövs särskilda insatser för att säkerställa att andra aktörer på mediemarknaden har goda möjligheter att verka och utvecklas i ljuset av den starka ställning som radio och tv i allmänhetens tjänst har. Kommittén ska särskilt bedöma om det är lämpligt att utläggningarna på externa producenter regleras ytterligare. I sin analys ska kommittén bl.a. studera system för detta i andra länder, t.ex. i Storbritannien.

Kommittén ska 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.

Kommittén ska med utgångspunkt i ESV:s rapport om modeller för momskompensation, och med beaktande av EU-rätten, lämna förslag på hur konkurrensneutraliteten kan öka när det gäller utförandet av tjänster i programföretagen. Utgångspunkten ska vara att förslaget inte ska ha några statsfinansiella konsekvenser.

En finansiering med tydliga ramar och högt förtroende

Genom utvecklingen på mediemarknaden har medborgarnas valmöjligheter ökat dramatiskt, samtidigt som hushållens kostnader för mediekonsumtionen har stigit kraftigt. Enligt mätningar av Institutet för reklam- och mediestatistik lägger ett genomsnittligt hushåll i dag drygt 13 000 kronor per år på sin mediekonsumtion. Programföretagen har därför, tillsammans med regering och riksdag, ett gemensamt ansvar att hushålla med allmänna medel och säkerställa att radio- och tv-avgiftsmedlen används på ett önskvärt sätt. Det måste finnas tydliga ekonomiska ramar för programföretagens verksamhet.

Det är även viktigt att uppbörden sker genom ett rättvist och resurseffektivt system som både garanterar verksamhetens självständighet och åtnjuter legitimitet och medborgarnas förtroende. I debatten har några alternativ till att bibehålla dagens avgiftssystem nämnts, bl.a. en teknikneutral hushållsavgift som inte är kopplad till tv-innehav, en individuell avgift som krävs in via skattesystemet och en renodlad anslagsfinansiering via statsbudgeten.

Enligt nuvarande system är den som innehar en tv-mottagare skyldig att betala radio- och tv-avgift. Tv-mottagare definieras i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (radio- och tv-avgiftslagen) som en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. Den snabba tekniska utvecklingen inom området elektronisk kommunikation kan leda till att antalet terminaler som omfattas av lagens definition ökar. Det gäller framför allt mobiltelefoner och andra mindre terminaler som pekplattor.

Programverksamheten ska även i fortsättningen vara fri från reklam. I takt med att utbudet från kommersiella medieföretag ökar blir det allt viktigare att radio och tv i allmänhetens tjänst kan erbjuda tv-tittarna och radiolyssnarna ett alternativ som är oberoende av kommersiella och andra intressen.

Uppdraget

Kommittén ska mot bakgrund av den snabba utveckling som har skett när det gäller tekniker för mottagning av medieinnehåll pröva och redovisa konsekvenserna av olika alternativ för finansieringen

av radio och tv i allmänhetens tjänst, hur uppbörden bör ske och vem som bör ansvara för denna. Kommittén ska lämna förslag till en 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.

Kommittén ska, om det är relevant i förhållande till bedömningarna om olika uppbördsformer, analysera hur begreppet tv-mottagare bör definieras i framtiden och – om det är motiverat – föreslå nödvändiga författningsändringar. I arbetet ingår att bedöma om mobiltelefoner och andra mindre terminaler ska undantas från avgiftsplikten.

Kommittén ska ta ställning till hur de ekonomiska ramarna för programföretagens verksamhet ska se ut under kommande tillståndsperiod. I samband med detta ska kommittén kartlägga den sidoverksamhet som finansieras på annat sätt än genom radio- och tv-avgiften och lämna förslag på hur den kan regleras tydligare. Det gäller t.ex. SVT:s sändningar över satellit (SVT World), försäljning av program och andra tillgångar samt uthyrning av lokaler och personal.

Kommittén ska lämna förslag på hur oberoendet från kommersiella aktörer kan stärkas ytterligare, t.ex. genom en ökad öppenhet och tydlighet avseende sponsring, produktplaceringar och andra kommersiella samarbeten. Däri ingår att utvärdera de nya regler för indirekt sponsring som infördes 2010. Kommittén ska i detta arbete överväga eventuella förändringar, samtidigt som programföretagen även i fortsättningen ska kunna tillhandahålla ett brett utbud, vilket även inkluderar större evenemang inom sport, kultur och underhållning.

Styrning, reglering och uppföljning

Den grundläggande lagstiftningen för svensk radio och tv finns i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som bl.a. bygger på principer om etableringsfrihet och förbud mot censur. En inskränkning i etableringsfriheten gäller dock sändningar av radio- och tv-program som sker på annat sätt än genom tråd, bl.a. marknätssändningar, eftersom radiofrekvenser är en begränsad naturresurs. Av YGL följer därför att rätten att sända i eteren får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för användningen.

Regler för tillståndsgivningen finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Tillstånd för radio och tv i allmänhetens tjänst beslutas av regeringen för en viss tid.

I enlighet med detta har SR, SVT och UR sändningstillstånd som beslutats av regeringen och som gäller företagens sändningar i marknätet. Sändningstillstånden innehåller bl.a. en bestämmelse om att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot marknätssändningar. Samtidigt använder programföretagen andra distributionssätt för tv som stora delar av befolkningen utnyttjar. Enligt Radio- och TV-verkets och Konkurrensverkets rapport Från TV till rörlig bild använde 46 procent av hushållen kabel-tv, 35 procent marksänd tv, 20 procent satellitsänd tv och 7 procent IP-tv under 2009. Traditionella tråd- och satellitsändningar och framför allt sändningar via exempelvis mobilnät, ofta via internet, kommer med stor sannolikhet att fortsätta öka i betydelse de närmaste åren, men de omfattas formellt sett inte av sändningstillstånden. Ett arbete pågår i Regeringskansliet med att undersöka om täckningskravet för tv-sändningarna i marknätet fortfarande är relevant.

Av programföretagens anslagsvillkor, som är kopplade till medelstilledningen och årligen beslutas av regeringen, framgår att deras kärnverksamhet är att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Programföretagen bedriver också kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Stora delar av programföretagens verksamhet på internet utgör kompletterande verksamhet, och inte heller denna verksamhet regleras av sändningstillstånden.

I anslagsvillkoren finns också villkor relaterade till programföretagens ekonomi, organisation, redovisning m.m. Medborgarna har rätt till en god insyn i hur medlen för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst används. Programföretagen har därför ett ansvar för att öppet redovisa sin verksamhet. Uppdraget i allmänhetens tjänst ställer särskilda krav på att en oberoende granskning av verksamheten kan göras. Det gäller framför allt användningen av medel för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, men det är också angeläget att det finns en öppenhet när det gäller annan finansiering och olika former av samarbete med andra aktörer.

SR, SVT och UR ägs av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio

AB (Förvaltningsstiftelsen). Förvaltningsstiftelsens uppgift är att främja programföretagens självständighet genom att äga och förvalta aktier i företagen samt utöva de befogenheter som är förknippade med detta. Stiftelsens styrelse består av en ordförande och ytterligare tolv ledamöter som utses av regeringen. Sedan 2010 utser Förvaltningsstiftelsen ordförande och samtliga valda ledamöter i programföretagens styrelser (prop. 2008/09:195, bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Tidigare utsågs ordförande och en suppleant i vardera styrelse av regeringen. Syftet med ändringen var att främja programföretagens självständighet och integritet i förhållande till regeringen och att öka kompetensen i företagens styrelser.

Uppdraget

Kommittén ska se över styrningen av radio och tv i allmänhetens tjänst och lämna förslag på hur verksamhetens öppenhet, oberoende och integritet kan stärkas. Däri ingår att analysera vilken roll programföretagens verksamhet på olika plattformar har i uppdraget i allmänhetens tjänst och utreda hur den ska regleras, bl.a. med beaktande av konkurrenssituationen på mediemarknaden. I samband med detta ska kommittén bedöma om den nuvarande regleringsformen i sändningstillstånden och anslagsvillkoren är ändamålsenlig eller om den bör omformas. I analysen ska frågor kring Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt, t.ex. när det gäller ägarstyrning, och tillsättning av ledamöter i stiftelsens styrelse bedömas. Om det är motiverat ska kommittén föreslå förändringar.

Kommittén ska analysera och föreslå hur öppenheten kan ökas när det gäller redovisning av programföretagens ekonomi och resultat samt om, och i så fall hur, möjligheterna till uppföljning kan förstärkas utan att det innebär ett minskat oberoende i förhållande till staten. I arbetet ingår att lämna förslag på hur öppenheten kan öka när det gäller redovisning av intäkter vid sidan av allmänna medel och samarbeten med andra aktörer.

Radiodistribution och digitalisering

Regeringen har tidigare, bl.a. i beslut som fattades i oktober 2010 om kompletterande tillstånd för SR och UR att sända digital ljudradio (dnr Ku2010/1721/MFI), gjort bedömningen att FM-nätet kommer att vara i drift under lång tid, men att dess begränsade utvecklingsmöjligheter innebär att det är nödvändigt för radiobranschen att dra nytta av teknikutvecklingen och att använda nya distributionsformer. Vidare har regeringen bedömt att en utveckling av marksänd digital ljudradio bör vara marknadsdriven och förutsätter en samverkan mellan SR och den kommersiella radion.

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

Uppdraget

Kommittén ska ta ställning till en eventuell övergång från FM till digitalradio. I detta ingår att bedöma och lämna förslag om när och hur en sådan övergång i så fall ska genomföras och hur den ska finansieras, samt att bedöma om SR:s roll i digitaliseringen av radiomediet behöver tydliggöras. Bedömningarna ska ha ett lyssnarperspektiv. Dessutom ska kommittén beakta att SR har ett ansvar för att upprätthålla en hög säkerhet för sin distribution. Kommittén ska följa det arbete som Myndigheten för radio och tv utför när det gäller tillståndsgivning för digital kommersiell radio.

Kommittén ska 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.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till radio och tv i allmänhetens tjänst, t.ex. när det gäller medieutbud och medieanvändning. Kommittén ska därför så långt det är möjligt använda befintligt material i sin faktainsamling. Kommittén ska ha en internationell utblick, särskilt gentemot Norden och norra Europa. Kommittén ska beakta EU:s regelverk, t.ex. konkurrens- och statsstödsreglerna, liksom folk-rättsliga åtaganden på relevanta områden.

Kommittén ska under arbetets gång samråda med SR, SVT och UR samt med Myndigheten för radio och tv, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Teracom AB och andra relevanta aktörer på medieområdet. Samråd ska också ske med företrädare för de nationella minoriteterna och personer med funktionsnedsättning. En referensgrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier ska knytas till kommittén och hållas informerad om kommitténs arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2012.

(Kulturdepartementet)

Datum	Handläggare
2012-01-16	Ulla Duell
	Kenneth Eliasson
ESV-dnr	
50-1355/2011	

MISSIV

Uppdrag att analysera och bedöma public service-redovisningar

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av Public service-kommittén, Ku 2011:05, att analysera och bedöma Sveriges Radio AB:s (SR:s), Sveriges Television AB:s (SVT:s) och Sveriges Utbildningsradio AB:s (UR:s) public service-redovisningar för år 2010 utifrån uppdragen i sändningstillstånden och de redovisningskrav som ställs i anslagsvillkoren. I uppdraget angavs också att ESV skulle bedöma om det finns möjligheter att förbättra redovisningarna och redovisningskraven samt lämna eventuella förbättringsförslag.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredarna Ulla Duell och Kenneth Eliasson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Nils Eklund deltagit.

Mats Wikström

Ulla Duell

Kenneth Eliasson

Analys och bedömning av public service-redovisningar

1 Uppdraget

1.1 Beskrivning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av Public service-kommittén, Ku 2011:05, att analysera och bedöma Sveriges Radio AB:s (SR:s), Sveriges Television AB:s (SVT:s) och Sveriges Utbildningsradio AB:s (UR:s) public service-redovisningar för år 2010 utifrån uppdragen i sändningstillstånden och de redovisningskrav som ställs i anslagsvillkoren. ESV ska också bedöma om det finns möjligheter att förbättra redovisningarna och redovisningskraven samt lämna eventuella förbättringsförslag.

1.2 Bakgrund

Public service-företagen finansieras genom TV-avgifter i enlighet med lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riksdagen beslutar årligen om medelstillelningen till SR, SVT och UR. Medlen ställs därefter till företagens förfogande genom de av regeringen beslutade anslagsvillkoren. För närvarande uppgår medelstillelningen till de tre företagen till sammanlagt cirka sju miljarder kronor per år. Uppföljning om program-företagen uppfyller sitt uppdrag sker årligen i public service redovisningar. Dessa lämnas årligen den 1 mars till regeringen (Kulturdepartementet) och till Granskningsnämnden för radio och tv. Företagens revisorer granskar också redovisningen.

Som aktiebolag är SR, SVT och UR skyldiga enligt årsredovisningslagen (1995:1554) att lämna in en årsredovisning till Bolagsverket. Denna lämnas också till Förvaltningsstiftelsen som är företagens ägare.

Granskningsnämnden för radio och tv som är ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv har bland annat till uppgift att bedöma om SR, SVT och UR har uppfyllt sitt public service-uppdrag eller inte. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i de villkor som reglerar företagens verksamheter och

anges i radio- och tv-lagen, sändningstillstånden och anslagsvillkoren. Efter granskningen, i juni, lämnar granskningsnämnden ett yttrande till regeringen (Kulturdepartementet) och till public service-företagen.

Av public service-företagens anslagsvillkor framgår vad public service-redovisningarna ska innehålla. Villkoren innehåller vissa ekonomiska och organisatoriska villkor, villkor om redovisning av uppdraget samt om gränserna för programföretagens verksamhet. Under rubriken redovisning och revision framgår att företagen ska redovisa och kommentera hur verksamhetens resultat har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt hur resultaten utvecklats med avseende på nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. Företagen ska även redovisa samarbets- och effektiviseringsåtgärder. När det gäller programstatistik ska den vara jämförbar över tid, redovisa olika programkategoriers andel av total sändningstid, resursförbrukningen för varje programkategori, liksom omfattningen av lyssnandet/tittandet per programkategori, publikreaktioner och företagets planer för respektive programkategori. I övrigt ska redovisningen visa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller kraven i sändningstillstånd och anslagsvillkor samt vilka nya programtjänster eller andra tjänster som lanserats under året. SR, SVT och UR har också två, inte tidsatta uppdrag; ett samverkansuppdrag som innebär att de tillsammans ska ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmätt baserade upp tillstånds- och anslagsvillkoren samt ett enskilt uppdrag om att utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet.

Normalt initierar regeringen större utvärderingar av public service-företagens verksamhet inför varje ny tillståndsperiod, då finns det även möjlighet att vidta förändringar.

1.3 Metod

ESV har studerat public service-redovisningarna för år 2010 huvudsakligen utifrån de krav som uttrycks likalydande under rubriken Redovisning och revision i respektive företags anslagsvillkor. Vi har också tagit del av respektive företags årsredovisning för samma period. Därutöver har vi samtalat om redovisningen med representanter för Myndigheten för radio och tv och

Kulturdepartementet samt med en representant för Förvaltningsstiftelsen.

2 Analys och bedömning av public service-redovisningarna år 2010

2.1 Granskningsnämnden för radio och tv

Granskningsnämnden granskar de inlämnade redovisningarna under perioden mars till och med maj och detta sker då bland annat genom korsläsningar av dokumenten. Nämnden fokuserar sin bedömning på vissa ämnesområden. 2010 fokuserade man på: nya tjänster, spegling av hela landet och 55-procentsvillkoret, produktion och mångfald i programverksamheten, kultur, barn och unga, tillgänglighet och funktionsnedsattas behov och minoritetsspråk.

Programföretagen gavs också tillfälle att komplettera sina redovisningar.

Granskningsnämnden valde 2011, för första gången, att göra en (1) bedömning som omfattade de tre public service-företagens redovisningar för 2010.

Granskningsnämnden skriver i sitt yttrande i juni 2011 att den vid en helhetsbedömning anser att SR, SVT och UR, enligt redovisningarna, huvudsakligen har uppfyllt sina public service-uppdrag under år 2010. På vissa områden har man dock funnit att villkoren inte är uppfyllda eller att det råder tveksamhet kring uppfyllelsen. Framför allt gäller det området barn och unga samt sidoverksamheter. I andra delar efterlyser nämnden utförligare beskrivningar, bland annat avseende spegling av hela landet och utomstående medverkan.

Efter Granskningsnämndens yttrande initierade programföretagen själva ett återkopplingsmöte med nämnden.

2.2 Kulturdepartementet

Internt inom Kulturdepartementet finns i dag ingen uttalad process för att ta hand om public service redovisningar. Departementet läser redovisningarna och Granskningsnämndens yttrande.

I samtal med representanter för Kulturdepartementet framkom att departementet anser att de årliga public service redovisningarna

fyller departementets behov av redovisning. Framför allt används dessa som uppslagsverk vid frågor från riksdag, allmänhet etc. Redovisningskraven avseende resursförbrukning, kostnads-effektivitet och –produktivitet följs dock inte upp på ett löpande och systematiskt sätt av Kulturdepartementet. I stället hänvisar man till att den huvudsakliga uppföljningen av detta normalt sker i samband med att en utredning initieras inför varje ny tillstånds-period.

2.3 ESV:s iakttagelser

De public service-redovisningar som årligen lämnas fyller en viktig funktion bland annat med anledning av att SR, SVT och UR varje år disponerar stora resurser genom finansieringen med avgifter. Medlen ställs till företagens förfogande genom de av regeringen beslutade anslagsvillkoren. ESV anser därför att det är viktigt för öppenheten att företagens uppdrag i allmänhetens tjänst redovisas och följs upp i förhållande till dessa. När ESV har studerat public service redovisningarna för år 2010 har vi därför huvudsakligen utgått från de specifika redovisningskrav som framgår av anslagsvillkoren för 2010-2013.

ESV kan konstatera att det verkar finnas en vilja och en ambition från företagen att vidareutveckla den årliga redovisningen. Vi har dock iakttagit vissa svagheter beträffande redovisningarna utifrån de dokument som vi tagit del av och samtalen vi haft. Det är speciellt tre områden som vi vill rikta uppmärksamhet på i denna promemoria, nämligen redovisningens form, kommentarer till resultat samt begreppsanvändning.

När det gäller *redovisningens form* saknas enligt ESV systematik och överskådlighet både när det gäller redovisningen inom företagen och mellan dem. Vi anser att redovisningen ska vara granskningsbar, det vill säga att informationen ska vara lättillgänglig. Den ska presenteras på ett relevant och systematiskt sätt, i former som ger möjlighet till överblick både vad avser verksamheten som helhet

och dess olika delar. ESV anser att det utifrån dagens public service redovisning är svårt att få ett helhetsintryck av verksamheten och dess utveckling. Redovisning kan finnas, men då lite här och var i dokumentet. I anslagsvillkoren står vidare att *resultaten ska redovisas och kommenteras*. Redovisningarna består huvudsakligen av beskrivande text som i stora delar inte underbyggs med

egna kommentarer och analyser. Exempelvis är det svårt att i SVT:s redovisning koppla ihop text och tabellbilaga. Vi anser att värdet är begränsat av tabeller med siffror som saknar jämförbarhet i tid och där resultatet inte kommenteras. ESV anser heller inte att läsningen och förståelsen för verksamheten underlättas av att SVT hänvisar till en statistikdatabas på internet med jämförande siffror. Anslagsvillkoren fastställer vidare att företagen ska redovisa per programkategori. *Begreppet definieras inte* och används olika både inom företagen och mellan företagen. Vi anser att ett klagörande av terminologin skulle underlätta för företagen att redovisa resultat samtidigt som det skulle gynna läsförståelsen och öppenheten i redovisningen.

3 Förbättringsförslag

3.1 Anslagsvillkoren

ESV bedömer att anslagsvillkorens redovisningskrav bör kvarstå. Vissa formuleringar kan dock behöva ses över.

3.2 Uppföljning av anslagsvillkoren

Vi har noterat att redovisningskraven om resursförbrukning, kostnadseffektivitet- och produktivitet i nuläget inte följs upp av varken Granskningsnämnden eller Kulturdepartementet. Vi har också noterat att Kulturdepartementet inte har någon fastlagd process för att ta hand om public service-rapporteringen.

ESV föreslår att Kulturdepartementet inför och dokumenterar en process för uppföljning av de årliga public servicerapporterna. Uppföljning av resursförbrukning, kostnadseffektivitet och – produktivitet bör då särskilt prioriteras, framför allt för att tilldelningen av finansiella medel ska kunna baseras på kontinuerligt granskade underlag. Denna process inom Kulturdepartementet kan eventuellt kombineras med att Myndigheten för radio och tv får inskrivet i sin instruktion att årligen granska företagens rapporter med avseende på samtliga krav i både sändningstillstånd och anslagsvillkor.

3.3 Redovisningens form

ESV anser att öppenheten mot läsaren måste prioriteras när det gäller formen för public service-redovisningarna. Företagens resultat ska presenteras på ett relevant och systematiskt sätt och i en form som snabbt ger läsaren möjlighet till överblick.

ESV anser också att en så långt möjlig gemensam redovisningsform bör kunna öka granskningsbarheten samlat för de tre företagen. Även om företagen i dag inte kan presentera en samlad public service redovisning föreslår ESV att företagen i framtiden, i större utsträckning än i dag, samverkar för att åstadkomma likformighet i redovisningen. Ett mer systematiskt arbetssätt anser vi främjar effektiviteten i redovisningsarbetet. Dessutom kan det spara tid för den granskande myndigheten. ESV föreslår även att det bör övervägas vilken roll Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF) kan spela i detta sammanhang.

3.4 Redovisning och kommentarer till resultaten

För att öka tydligheten och helhetsbilden i resultatredovisningen föreslår ESV att företagen för varje programkategori (exempelvis nyheter, samhälle etc.) samlar allt resultat i en tabell som speglar hela området. Nedan ger vi förslag till vad en sådan tabell kan innehålla.¹

Program Kategori	Innehåll mnkr Total kostnad X mnkr	Räckvidd % Andel av Sveriges befolkning som tittar/lyssnar	Tittar-/lyssnartid Timmar/min Tid som den genomsnittlige tittaren/ lyssnaren ägnar åt program- kategorin	Tittar-/lyssnar bedömning %	Kostnad per tittare/ lyssnare Genom- snittlig kostnad
---------------------	--	---	---	--------------------------------	--

I övrigt föreslår vi att redovisningen systematiskt ska innehålla jämförelse övertid och att eventuella skillnader ska kommenteras och analyseras så att det blir möjligt för läsaren att utläsa utvecklingen av verksamheten.

¹ Exemplet är en fri tolkning av BBC:s redovisning i *Part 2, The BBC Executive's review and assessment. 2011.*

3.5 Definition och operationalisering av centrala begrepp

ESV föreslår att centrala begrepp som finns i sändningstillstånd och anslagsvillkor bör definieras och operationaliseras i samverkan mellan de tre företagen. Att definiera och operationalisera centrala begrepp föreslår vi ska ingå i det samverkansuppdrag som företagen har. Företagens redovisningar bör därefter kunna innehålla förtydliganden om vad som ska vara uppfyllt för att kraven ska anses vara tillgodosedda. Uppgifter per programkategori bör dessutom motsvaras av en konsekvent och enhetlig indelning för redovisningen.

3.6 Övrigt

ESV föreslår att kommunikationen om kraven på redovisningen intensifieras mellan Kulturdepartementet, Myndigheten för radio och tv och företagen. Exempelvis genom möten både före redovisningens inlämnande liksom efteråt, som återkoppling på Granskningsnämndens yttrande.

Referenser

Utveckling för oberoende och kvalitet, Radio och tv i allmänhetens tjänst 2010-2012 (prop. 2008/09:195).

Sändningstillstånd för SR, SVT och UR för åren 2010-2013.

Anslagsvillkor för SR, SVT och UR för åren 2010-2013.

Public service redovisningar för SR, SVT och UR år 2010.

Årsredovisningar för SR, SVT och UR för år 2010.

Granskningsnämnden för radio och tv:s beslut avseende SVT:s public service-redovisning år 2007.

Granskningsnämnden för radio och tv:s yttrande avseende SR:s, SVT:s och UR:s public service-redovisningar för år 2010.

Myndigheten för radio och tv:s utvärdering av 55-procentsvillkortet för Sveriges Television och Sveriges radio.

BBC, Part2, The BBC executive's review and assessment, 2011.

Samtal

Pia Kjellander, handläggare, Kulturdepartementet

Magnus Larsson, generaldirektör, Myndigheten för radio och tv

Charlotte Ingvar Nilsson, enhetschef Kulturdepartementet

Sven-Christer Nilsson, f.d. ordförande i Förvaltningsstiftelsen

Helena Söderman, avdelningschef Myndigheten för radio och tv

Bilaga

Redovisningskrav i anslagsvillkor och 2010 års Public Service redovisning från SR SVT och UR

	SR	SVT	UR
Nyckeltal för effektivitet och/eller produktivitet	Resonemang (86-87)	---	Kommentar till tabell (47)
Samarbetsåtgärder	Något (53ff & 88)	Något (48)	Något (48f)
Effektiviseringsåtgärder	---	Något (50)	---
Programstatistikens jämförbarhet över tid	---	---	---
Programkategoriers andel av total sändningstid	Tabell och diagram (24)	Tabell och diagram (8 & 60)	---
Resursförbrukning per programkategori	Tabell och diagram (25f)	Tabell (74)	Ja, men inte konsekvent programindelning (46f)
Lyssnande/tittande per programkategori	---	Ja, men inte per programkategori (25 & 64)	Ja, men inte konsekvent programindelning (22f)
Publikreaktioner per programkategori	Inte jämförbar med övrig redovisning (15)	Ja, men inte per programkategori (27 & 65)	---
Planer per programkategori	Ja, men inte per programkategori	Ja, men inte per programkategori	Ja, men inte per programkategori
Redovisning efter kravspecifikationer i sändningstillstånd och anslagsvillkor	Genomgående, men ofta svårt att avgöra om villkoren är uppfyllda	Genomgående, men ofta svårt att avgöra om villkoren är uppfyllda	Genomgående, men ofta svårt att avgöra om villkoren är uppfyllda
Nya lanseringar	Ja	Ja (10f)	Ja
Samverkansuppdrag om resultatmått	---	Några tabeller har beteckningen "jämförbar"	---
Enskilt uppdrag om kvalitetsredovisning	"Ljudprofiler" (81)	---	---

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak – Arbete, utveckling, trygghet. [31]