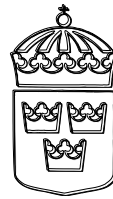


Regeringens proposition

2012/13:164



Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019

Prop.
2012/13:164

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 juni 2013

Fredrik Reinfeldt

Lena Adelsohn Liljeroth
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till villkor och riktlinjer som ska gälla för den radio- och tv-verksamhet som bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) under kommande tillståndsperiod, fr.o.m. den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2019. En översyn ska göras efter halva tillståndsperioden.

Nuvarande villkor ska i huvudsak gälla även under nästa period men vissa förändringar föreslås med syfte att stärka centrala delar av programföretagens uppdrag i allmänhetens tjänst. UR ska inom ramen för en kunskapslinje för radio och tv i allmänhetens tjänst utveckla och vidga sitt utbildningsutbud. Kraven på programföretagens utbud på minoritetspråk och teckenspråk skärps och uppdraget att spegla hela landet breddas. Kraven på SVT:s och UR:s tillgänglighetstjänster höjs genom särskilda kvoter bl.a. för textning och syntolkning.

Programverksamheten bör präglas av oberoende och transparens. Allmänheten finansierar verksamheten och har därmed rätt till insyn i hur resurserna används. I propositionen föreslås skärpningar av kraven på programföretagen att redovisa sin verksamhet och sina intäkter vid sidan av avgiftsmedel, t.ex. från sponsring. Det förtydligas att granskningsnämnden för radio och tv även ska granska hur programföretagen uppfyller villkoren om resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Det nuvarande täckningskravet för programföretagens tv-sändningar och analoga ljudradiosändningar i marknätet är fortfarande relevant i förhållande till företagens uppdrag att sända programtjänster till hela

Prop. 2012/13:164 landet. Det innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

De fördelar som en digitalisering av marknätet ger talar för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio. Utvecklingen av marksänd digitalradio bör även i fortsättningen vara marknadsdriven. Samtidigt behöver marknaden tydliga förutsättningar. En branschsamordnare bör få i uppgift att tillsammans med Myndigheten för radio och tv utarbeta en plan för en övergång till digitalradio.

I propositionen görs bedömningen att det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet bör kvarstå tills vidare och att nivån på radio- och tv-avgiften bör ligga fast 2014. Det föreslås att medelstildelningen till programföretagen höjs med 2 procent per år under tillståndsperioden under förutsättning att antalet avgiftsbetalare inte minskar i någon större omfattning. Därutöver föreslås särskilda höjningar av medelstildelningen till SR och UR.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
3	Bakgrund och utgångspunkter.....	6
3.1	Ändrade förutsättningar på radio- och tv- marknaderna	6
3.2	Politiska utgångspunkter	12
4	Övergripande regleringsfrågor	15
4.1	Reglering av yttrande- och informationsfriheten i grundlagen.....	15
4.2	Är regleringen av programbolagens verksamhet ändamålsenlig?	17
4.3	Självreglering är inte tillräckligt.....	20
5	Ramar för nästa tillståndsperiod.....	22
5.1	Tillståndsperiodens längd	22
5.2	I huvudsak oförändrade villkor.....	23
5.3	Modell för medelstilldelning	26
5.4	Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet	27
5.5	Tydligare redovisning av sidoverksamheterna	30
5.6	Förhandsprövning av nya tjänster.....	31
6	Sändningarnas innehåll	33
6.1	Kunskapslinje för radio och tv i allmänhetens tjänst	33
6.1.1	Ett stärkt utbildningsutbud.....	34
6.1.2	UR:s möjligheter att nå en bredare publik	36
6.2	Programutbudet ska spegla hela landets mångfald	37
6.3	Programverksamhet på minoritetsspråk	39
6.3.1	Ett renodlat minoritetsspråksuppdrag	40
6.3.2	Utbudets omfattning	41
6.3.3	Ansvarsfördelning	43
6.4	Kulturuppdraget.....	44
6.4.1	Ett stärkt kulturutbud även i fortsättningen.....	45
6.4.2	Det nordiska samarbetet behöver inte stärkas ytterligare.....	47
6.4.3	SVT:s filmuppdrag	48
7	Hur innehållet når publiken.....	49
7.1	Var programutbudet ska göras tillgängligt	49
7.2	Tv-distribution i marknätet	51
7.3	Vidaresändningsplikten ska utredas	56
7.4	Ljudradiodistribution i marknät.....	58
7.4.1	Marksänd ljudradio och andra distributionsformer	58
7.4.2	Digitala ljudradiosändningar	59
7.4.3	Effekter av en digitalisering av ljudradion	62
7.4.4	Förutsättningar för en digitalisering av ljudradion.....	66

Prop. 2012/13:164	7.5	Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning	71
	7.5.1	Skärpta krav på tillgänglighetstjänsterna	73
	7.6	Digitalisering och tillgängliggörande av arkiv	77
	8	Ekonomiska förutsättningar under tillståndsperioden	79
	8.1	Radio- och tv-avgiften	79
	8.2	Medelstilldelning till programföretagen under tillståndsperioden	82
	9	Ägande och organisation	85
	9.1	Förvaltningsstiftelsens roll	85
	9.2	Tillskott till Förvaltningsstiftelsens stiftelsekapital	85
	9.3	Hur styrelseledamöterna i Förvaltningsstiftelsen utses	86
	9.4	Samarbetet mellan programföretagen	87
	10	Mångfald i programproduktionen	88
	11	Redovisning, granskning och kommersiellt oberoende	91
	11.1	Public service-redovisningarna	91
	11.2	Utökade redovisningskrav och oberoende från kommersiella aktörer	93
	11.3	Ett förbud mot produktplacering införs	97
	11.4	Granskningsnämndens roll	99
	12	Konsekvensanalys	101
	12.1	Konsekvenser för stat, kommun och landsting	101
	12.2	Konsekvenser för företag och enskilda	102
	12.2.1	SR, SVT och UR	102
	12.2.2	Övriga företag	102
	12.2.3	Allmänheten	103
	12.3	Övriga konsekvenser	103
	Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59)	105
	Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser för betänkandet Nya villkor för public service (2012:59)	118
	Bilaga 3	Sammanfattning av rapporten SVT:s täckningskrav	120
	Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser för rapporten SVT:s täckningskrav	122
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2013	123

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om

1. ramar för nästa tillståndsperiod (avsnitt 5),
2. sändningarnas innehåll (avsnitt 6),
3. hur innehållet når publiken (avsnitt 7),
4. ekonomiska förutsättningar under tillståndsperioden (avsnitt 8),
5. ägande och organisation (avsnitt 9),
6. redovisning, granskning och kommersiellt oberoende (avsnitt 11).

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 16 juni 2011 att ge en kommitté 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 (dir. 2011:51). Kommittén, som antog namnet Public service-kommittén, överlämnade den 11 september 2012 betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats utom i de delar som rör framtidens radio- och tv-avgift. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2012/1365/MFI).

Regeringen beslutade den 3 november 2011 att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att undersöka om det nuvarande täckningskravet för Sveriges Television AB:s (SVT) sändningar i marknätet fortfarande är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet. Myndigheten redovisade sitt uppdrag den 31 augusti 2012 i rapporten SVT:s täckningskrav (dnr Ku2012/1308/MFI). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2012/1308/MFI).

3 Bakgrund och utgångspunkter

Detta avsnitt inleds med en analys av förutsättningarna för olika aktörer inom radio och tv, vilket innehåller de erbjudanden och hur innehållet konsumeras. Därefter beskrivs övergripande den politiska inriktningen för denna proposition.

I den svenska mediedebatten har begreppet public service kommit att bli liktydigt med radio och tv i allmänhetens tjänst. Uttrycket har även använts av många instanser som har yttrat sig över kommitténs betänkande. I denna proposition används radio och tv i allmänhetens tjänst som huvudsakligt uttryck, men även public service förekommer som en synonym till detta.

3.1 Ändrade förutsättningar på radio- och tv-marknaderna

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 marknätet. Detta bidrog till att det behövdes tillstånd att sända radio och sedermera tv. För att säkerställa att det fanns medier till nytta för allmänheten gavs tillstånden till Radio-

tjänst. 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.

De europeiska mediasystemen började förändras under 1980-talet, bl.a. till följd av nya, mer marknadsliberala idéströmningar och den tekniska utvecklingen med satellit- och kabel-tv. I slutet av 1980-talet utmanades även det svenska radio- och tv-monopolet av satellitsändningar från utlandet som riktade sig till den svenska publiken. Satellitsända kanaler distribuerades också 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, t.ex. att sändningsrätten skulle utövas opartiskt och sakligt. Rätten att sända reklam var inte heller oinskränkt. TV4 växte snabbt och blev 1994 Sveriges största tv-kanal. År 2000 beslutade riksdagen att de markbundna sändningarna av digital-tv, vilka hade inletts året före, skulle byggas ut till att täcka hela landet. År 2005 inleddes nedsläckningen av de analoga markbundna tv-sändningarna, vilken fullbordades 2007. Det finns i dag ca 50 programtjänster (kanaler) i marksänd digital-tv.

På ljudradios område fick Sveriges Radio AB (SR) under 1990-talet konkurrens av en rad privata lokalradiostationer. Kommersiell ljudradio infördes 1993, men efter några år hade flera etableringsförsök misslyckats. De lokala stationerna inleddes ofta i olika former av nätverk och för en stor del av tillståndshavarna gällde att de egenproducerade sändningarna var obetydliga och att de kom att få en osjälvständig ställning såväl redaktionellt som ägarmässigt. Korsägande och ägar-koncentration kom att karaktärisera flera av nätverken och branschen konsoliderades med ett fåtal nätverk.

Ett fåtal programföretag dominerar marknaderna

På den svenska radiomarknaden är SR det största programföretaget. Enligt TNS Sifo Radioundersökningar (rapport IV 2012) har företaget en total lyssnartidsandel på 68 procent. SR sänder fyra rikstäckande och 25 lokala kanaler i det analoga FM-nätet samt åtta kanaler i det digitala marknätet. Därutöver sänds ytterligare några kanaler via företagets webbplats. SR:s P4, som har en lyssnartidsandel på 48 procent, är landets största radiokanal. Sveriges Utbildningsradio AB (UR) sänder utbildnings- och folkbildningsprogram i SR:s kanaler, huvudsakligen i P1 och P4. Den kommersiella radiomarknaden har en lyssnartidsandel på 25 procent och kontrolleras i princip av två nätverk, dels Modern Times Group MTG AB (MTG) som ingår i Stenbecksfären (47 radiostationer), dels SBS Discovery Media som sedan april 2013 ägs bl.a. av det amerikanska medieföretaget Discovery Communications (54 stationer). Utöver radio i allmänhetens tjänst och kommersiell radio finns en stor närradiosektor, där verksamheten i huvudsak bedrivs på ideell grund.

Enligt rapporten Medieutveckling 2013 från Myndigheten för radio och tv domineras tv-marknaden i Sverige av fyra programbolag som

Prop. 2012/13:164 tillsammans har en tittartidsandel på över 90 procent. Sveriges Television AB (SVT) sänder kanalerna SVT1, SVT2, SVT24, Barnkanalen och Kunskapskanalen, vilken drivs gemensamt med UR. TV4-gruppen som ägs av Bonnierkoncernen sänder ett tjugotal kanaler, bl.a. TV4 och TV4 Fakta. MTG sänder knappt 20 kanaler, bl.a. TV3 och ett antal Viasat-kanaler. SBS Discovery Media sänder bl.a. Kanal 5 och Kanal 9. Utvecklingen under de senaste decennierna har inneburit att antalet kanaler, framför allt s.k. nischkanaler, vuxit kraftigt. SVT och UR har tappat tittartidsandelar men är fortfarande störst, tätt följda av TV4. De fem största tv-kanalerna (SVT1, SVT2, TV3, TV4 och Kanal 5) har minskat sin andel av den totala tittartiden från 81 procent 2005 till 62 procent 2012, till förmån för framför allt nischkanalerna.

Medieakademiens förtroendebarmeter mäter svenska folkets förtroende för samhällsinstitutioner, politiska partier, medier m.m. I Förtroendebarmetern 2013 ligger SR och SVT högst med 76 respektive 73 procent av de tillfrågade som har angett att de har ett mycket eller ganska stort förtroende för företagen. Motsvarande siffror är 34 procent för TV4 och 13 procent för TV3. Förtroendet för SR och SVT har legat stabilt under den senaste femårsperioden, medan förtroendet för övriga nämnda företag har sjunkit.

Olika distributionsformer och fler produktionsbolag

De vanligaste distributionsplattformarna för tv är marksänd tv, satellit-tv, kabel-tv och ip-tv (i form av xDSL eller fiber-LAN). Därutöver finns det möjlighet att ta emot tv-program i form av s.k. webb-tv och mobil-tv. Marknätet, som ägs av det statliga bolaget Teracom AB, täcker i princip hela landet, men endast 30 procent av de svenska hushållen tar emot tv primärt via detta nät, enligt MMS Mediamätning i Skandinavien (2012). Teracom's dotterbolag Boxer TV-Access AB är ensam betal-tv-operatör i marknätet. På satellitplattformen, som används av knappt 16 procent av hushållen, finns två operatörer; Canal Digital Sverige AB som ägs av Telenor och Stenbecksfärens Viasat AB. På kabel-tv-plattformen, som utgör ca 35 procent av hushållen, dominerar Com Hem AB, medan den absolut största aktören inom ip-tv, drygt 11 procent av hushållen, är TeliaSonera AB.

Webb-tv finns i två former. Den ena är direktsändning eller uppspelning av tv-program som i likhet med tablålagd tv startas på tider som bestäms av den som sänder ut programmen. Den andra är inspelade tv-program som lagras i en katalog vilket ger användaren möjlighet att bestämma när programmet ska sändas, ofta kallat beställ-tv. Den senare formen har hittills varit vanligast. På senare tid har flera av de etablerade svenska tv-bolagen satsat på att starta nya eller att förbättra befintliga webb-tv-tjänster, s.k. play-tjänster. Det gäller bl.a. SVT och TV4 som har inlett tablålagda sändningar via sina webbplatser. Samtidigt har de svenska bolagen fått konkurrens från internationella aktörer som Netflix och Home Box Office (HBO). Webb-tv har andra förutsättningar än övriga distributionsformer eftersom det inte behövs någon särskild operatör som paketerar och förmedlar kanalerna. Däremot förutsätter tekniken att tittaren har en enhet, t.ex. en dator, smart mobiltelefon, surfplatta eller smart tv som är uppkopplad mot internet, t.ex. via bredband

eller mobilnät. De största bredbandsaktörerna i Sverige är TeliaSonera, Com Hem och Telenor. Prop. 2012/13:164

SR:s, UR:s och MTG:s radiosändningar i marknätet distribueras av Teracom, medan SBS Discovery Media själv sköter distributionen.

Med etableringen av de kommersiella tv-programföretagen på 1990-talet skapades en ny marknad i Sverige för bolag inom tv-produktion. Sedan mitten av 2000-talet domineras denna marknad av tre stora bolag; Strix Television AB, Metronome Film & Television AB och Zodiak Television AB. De senaste åren har flera stora utländska mediekoncerner etablerat sig på den svenska tv-produktionsmarknaden, bl.a. News Corporation och Bertelsmann. Utöver de stora tv-produktionsbolagen finns en rad mindre svenska bolag på den marknaden, t.ex. Atmo Media Network AB och Deep Sea Productions AB. På radiosidan finns endast ett fåtal mycket små produktionsbolag, t.ex. Filt Holding AB och Massa Media AB, vilka i princip är helt beroende av uppdrag från SR.

Medieföretagens intäkter och kostnader

Programverksamheten i SR, SVT och UR finansieras genom radio- och tv-avgiften, vilken enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska betalas av alla som innehar en tv-mottagare. Intäkter från avgiften görs tillgängliga för företagen genom årliga riksdagsbeslut om medelstildelning. För 2013 har programföretagen tilldelats ca 7,4 miljarder kronor, varav ca 2,7 miljarder kronor till SR, ca 4,4 miljarder kronor till SVT och ca 350 miljoner kronor till UR. Medlen till programföretagen har sedan 2002 räknats upp med 2 procent per år, med undantag för 2010, då medlen räknades upp med 3 procent. Vid olika tillfällen har riksdagen beslutat om extra medel för särskilda satsningar, t.ex. för tillgängliggörande av program ur arkiven. SR, SVT och UR får enligt sina sändningstillstånd inte sända reklam, men sponsring tillåts i vissa fall. SVT:s sponsorintäkter uppgick till 39 miljoner kronor under 2012.

Programföretagen har enligt Public service-kommittén haft goda möjligheter under det senaste årtiondet att utnyttja den tekniska utvecklingen, bl.a. när det gäller produktions- och utsändningsprocesser, vilket har lett till att arbetet kan bedrivas mer rationellt med färre anställda. För SVT har detta bidragit till att personalstyrkan har minskat med 644 heltidstjänster mellan 2002 och 2011. Rationaliseringarna har också möjliggjort för SVT att starta Barnkanalen, Kunskapskanalen och SVT24, samtidigt som kostnaderna för verksamheten på internet har ökat från 15 miljoner kronor under 2002 till 267 miljoner kronor under 2012. Antalet anställda inom SR har minskat med drygt 200 helårstjänster sedan 2002, vilket tillsammans med bl.a. nya arbetsmetoder och samordning av lokalytor har minskat företagets kostnader. Detta rationaliseringsarbete har bl.a. bidragit till att SR har kunnat initiera en digitalisering av arkiven till en sammanlagd kostnad av 100 miljoner kronor och starta flera nya webbkanaler. UR har inom ramen för sin medelstildelning bl.a. kraftigt ökat sändningstiden i tv, utvecklat verksamheten på internet och byggt upp en reserv för att finansiera den flytt till nya lokaler nära SVT som ägde rum under 2011.

Kommersiella programbolag är beroende av intäkter från försäljningen av reklam och sponsring i sändningarna. På tv-sidan är programföretagen i stor utsträckning också beroende av betalning från publiken genom abonnemangsintäkter som tas in via betal-tv-operatörerna. Enligt Post- och telestyrelsens rapport Svensk telemarknad 2011 uppgick de totala intäkterna för betal-tv-abonnemang till ca 9,1 miljarder kronor 2011.

Enligt Institutet för reklam- och mediestatistik (pressmeddelande 2013-04-23) uppgick den totala omsättningen på reklammarknaden 2012 till ca 32 miljarder kronor. Av denna utgjordes drygt 5,9 miljarder kronor av tv-reklam och ca 0,7 miljarder kronor av radioreklam. Internet, där reklamen har ökat kraftigt under senare år, passerade under 2012 dagspressen och är nu Sveriges största reklammedium med en omsättning på 7,7 miljarder kronor. Som kommittén visar har även tv- och radiobranscherna lyckats öka sina reklamintäkter över genomsnittet under senare år. Under perioden 2005–2010 växte tv-reklamen med 24 procent och radioreklamen med 34 procent, att jämföra med 14 procent för den totala reklammarknaden. Utöver reklaminvesteringarna omsatte sponsring 6,1 miljarder kronor under 2012.

Enligt kommittén går det, trots hårdnande konkurrens, bra för de kommersiella radio- och tv-företagen, mycket tack vare stora kostnadsbesparingar under lågkonjunkturen 2009. Trots att tv-branschen är konjunkturkänslig och kämpar med stigande kostnader, t.ex. för sändningsrättigheter, uppnår den en mycket hög lönsamhet.

Sändningarnas innehåll

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet (JMG) tar på uppdrag av Myndigheten för radio och tv årligen fram rapporter om tv-utbudet i Sverige. Av den senaste rapporten, Svenskt Medieutbud 2012, framgår att det informationsinriktade programutbudet i SVT och UR (nyheter, samhälle, kultur, fakta och vetenskap) aldrig varit så omfattande som i dag. Totalt sänder programföretagen ca 280 timmar informationsinriktat utbud i veckan, vilket är en ökning med nästan 30 procent sedan 2007/2008. Ökningen är främst ett resultat av att sändningstiden har ökat kraftigt. Inriktningen på informationsprogram är tydligast i SVT2 och Kunskapskanalen, medan det i SVT1 finns en övervikt av underhållningsinriktat utbud, framför allt på bästa sändningstid (kl. 19–22). Det informationsinriktade utbudet i de kommersiella tv-kanaler som ingår i studien, bl.a. TV3, TV4, Kanal 5 och TV6, har enligt studien minskat över tid.

JMG:s analys av tv-programmens ursprung visar att det svenskproducerade utbudet dominerar kraftigt i SVT:s kanaler, även om det har minskat över tid i SVT1 och SVT2. Det svenska utbudet i TV4 har ökat de senaste åren, medan TV3 och Kanal 5 domineras av utländska program. De utländska program som sänds i SVT1, SVT2 och TV4 har främst angloamerikanskt ursprung. Detta är särskilt tydligt i TV4, medan det nordiska utbudet har en relativt stark ställning i SVT.

I SR:s utbud har musiken en mycket stark ställning. Musikutbudet utgör ca 56 procent av den totala sändningstiden på alla plattformar, att jämföra med nyheter och samhälle som enligt SR:s public service-redovisning 2012 utgör ca 21 procent. Enligt rapporten Svenskt Medieutbud

2012 uppvisar SR:s kanaler tydligt åtskilda programprofiler. P1 har det mest informationsinriktade utbudet, P2 är mest förströelseinriktat medan P3 och P4 har ett mer blandat utbud som är delvis informationsinriktat. Enligt kommittén sänder de privata radiokanalerna i huvudsak populärmusik riktad till målgruppen som är mellan 25 och 45 år. Ett undantag är dock MTG:s talkanal Radio 1.

Tillgång till och användning av medier

Som kommittén visar har hushållens totala medieutgifter ökat under en längre tid och uppgick 2011 till drygt 17 000 kronor per år. I summan ingår internet- och mobiltelefonabonnemang, radio- och tv-avgift, betal-tv-kanaler, böcker m.m. Den ökade betalningsviljan har dock inte lett till att mediekonsumtionen mätt i tid har ökat i motsvarande utsträckning.

Den bruttotid som svenskarna sammanlagt ägnar åt olika massmedier har under det senaste decenniet, enligt Nordicoms Mediebarometer 2012, legat relativt stabilt på ungefär sex timmar per dag. Störst andel av tiden ägnas åt tittande på ”vanlig” tv och internetanvändning (26 procent vardera), medan radions andel uppgår till 23 procent. Gruppen 15–24-åringar är både de flitigaste medieanvändarna totalt sett och den grupp som använder internet allra mest. Gruppen 65–79-åringar tittar jämförelsevis mest på tv och lyssnar mest på radio.

Den andel av befolkningen mellan 9 och 79 år som lyssnar på radio en genomsnittlig dag har minskat det senaste decenniet och uppgick 2012 till 67 procent. Lyssnandet på webb- och poddradio ligger på 3 procent. Tv-tittandet har varit relativt konstant under samma period, och i dag tittar 83 procent av befolkningen på tv en genomsnittlig dag. Den stora förändringen är framför allt att betydelsen av olika typer av tv-tjänster över internet ökar mycket snabbt. Av befolkningen uppger sig 49 procent ha tillgång till tv via internet i hemmet medan 25 procent har tillgång till tv i mobiltelefonen. Enligt en undersökning genomförd av Myndigheten för radio och tv, Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket hösten 2012 tittar fyra av tio hushåll på tv-program via play-tjänster på dator, mobiltelefon eller surfplatta. Den tjänst som dessa hushåll använder mest är SVT Play (82 procent), följt av TV4 Play (56 procent). Det är enligt Myndigheten för radio och tv:s rapport Medieutveckling 2013 vanligast att titta på play-tjänster i datorn (93 procent), medan motsvarande andel för mobiltelefoner och surfplattor är 26 respektive 23 procent.

Enligt Nordicoms Mediebarometer har internetanvändningen totalt sett ökat mycket snabbt från 35 procent av befolkningen 2002 till 74 procent 2012. I dag har 90 procent av befolkningen tillgång till internet i hemmen via dator, och 48 procent via någon annan apparat.

Vi befinner oss i vad som ibland brukar benämnas en multimedial tid. Genom ett ökat utbud av tjänster över internet, nya möjligheter att producera och tillgängliggöra medieinnehåll samt ändrade konsumtionsmönster förändras rollfördelningen och konkurrensförhållandena mellan olika aktörer på mediemarknaden ännu en gång. I takt med utvecklingen behöver de kommersiella programföretagen hitta nya affärsmodeller och intäktskällor, t.ex. produktplacering och indirekt sponsring. Tidigare intäktsmöjligheter i form av abonnemangs- och reklamintäkter riskerar att minska när allt mer av mediekonsumtionen flyttar över till internet.

Prop. 2012/13:164 Även konkurrensförhållandena mellan innehållsleverantörerna ändras när olika typer av medieföretag som tidigare har använt helt olika distributionsformer möts på internet.

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

3.2 Politiska utgångspunkter

Förändrat medielandskap – nya villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst

Medielandskapet är under stark förändring. Tillgången till medier är avsevärt större än tidigare, och utvecklingen drivs konstant framåt av internationalisering och teknisk utveckling. Nya aktörer med nya tjänster träder in och tillhandahåller ett stort, varierat utbud. Det är en positiv utveckling som konsumenterna bejaktar, inte minst genom att lägga allt mer pengar på medietjänsterna. För de bolag som redan finns på marknaden innebär utvecklingen utmaningar. Den totala tid som konsumenterna lägger på medier är i princip oförändrad. Bolagen konkurrerar således om både kundernas tid och pengar.

En mediemarknad med många fria och självständiga aktörer, tydliga spelregler och sund konkurrens ger enligt regeringen goda förutsättningar för fri åsiktsbildning, fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska makthavare. Framväxten av det förändrade medielandskapet är välkommen eftersom den bl.a. bidrar till en mångfald. De kommersiella och ideella aktörerna är viktiga för ett brett medieutbud med olika infallsvinklar. En betydelsefull uppgift för mediepolitiken är att skapa goda förutsättningar för dessa aktörer att etablera sig och utvecklas på mediemarknaden. För att säkerställa 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. Mediepolitiken bygger därför på insikten om att det behövs både en självständig och oberoende radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell sektor.

SVT har en fortsatt stark ställning på tv-marknaden, medan SR alltjämt är en dominerande aktör på radiområdet. Uppdraget i allmänhetens tjänst medför ett särskilt ansvar, inte minst eftersom programföretagen har en god, stabil och långsiktig finansiering. Därtill har företagen en inverkan på konkurrenssituationen på marknaden, och påverkar därmed såväl kommersiella som icke-kommersiella aktörer. Uppgiften för SR, SVT och UR är varken att möta varje individs samlade behov av mediekonsumtion eller att vara störst hos alla tänkbara målgrupper.

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. Det väsentliga är att publiken kan erbjudas ett högkvalitativt programutbud som präglas av självständighet, opartiskhet och saklighet.

Villkoren på framtidens mediemarknad ska vara hållbara och rättvisa. Kommittén har utifrån regeringens direktiv lämnat ett antal förslag avseende SR:s, SVT:s och UR:s uppdrag och ansvar som regeringen går vidare med i denna proposition, bl.a. att public service-redovisningarna förbättras (avsnitt 11.1). Samtidigt pågår en översyn av det statliga stödet till dagspressen som ska redovisas i augusti 2013. I ljuset av de snabba förändringar som har beskrivits, t.ex. möjligheterna att tillgängliggöra medieinnehåll, finns det därutöver behov av fortsatt analys på olika områden, bl.a. när det gäller vidare sändningsplikten (se avsnitt 7.3).

Radio och tv med ett tydligt uppdrag från allmänheten

Det behövs en radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst som är oberoende av politisk styrning och av kommersiella och andra intressen. Detta understryks av att bolagen även fortsättningsvis kommer att ha en långsiktig och god finansiering med en förutsägbar årlig uppräknings. Samtidigt är det – med de förutsättningar som råder på mediemarknaden i dag – av vikt att programföretagen har ett tydligt uppdrag eftersom de verkar i allmänhetens tjänst. SR, SVT och UR ska erbjuda produktioner av hög kvalitet som ger ett tydligt mervärde på mediemarknaden. Bolagens utbud ska spegla hela landet och vara tillgängligt för alla. Allmänheten har rätt till insyn i hur medlen för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst används. I den delen finns ingen principiell skillnad jämfört med andra verksamheter som finansieras med allmänna medel. I likhet med andra offentliga verksamheter är det också viktigt att programverksamheten inte snedvrider konkurrensen mer än vad som är nödvändigt, varför samarbeten ska kunna redovisas och granskas. Programföretagen har därför ett ansvar för att öppet redovisa sin verksamhet.

Inom ramen för en stark och oberoende programverksamhet i allmänhetens tjänst vill regeringen betona centrala delar av uppdraget, som kunskap, bildning, nyheter och kultur. Mot den bakgrunden stärks UR:s uppdrag och resurstilldelning, samtidigt som SR:s och SVT:s kulturuppdrag fortsatt bör prioriteras.

Strategisk roll för UR för att stärka kunskap och bildning

Sverige har en lång tradition med flera programföretag i allmänhetens tjänst. UR har i mer än 30 år haft ett utbildnings- och folkbildningsuppdrag genom att producera program med en hög pedagogisk kvalitet. Utbildning och kunskap är en av regeringens huvudprioriteringar, eftersom det är avgörande för sammanhållning, för människors växande samt för konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. Regeringen menar att UR kan bidra i än högre utsträckning till att skapa och tillgängliggöra kunskap. I takt med att exempelvis internet används på ett integrerat sätt i skolan, kan utbildningsprogrammen få ökad betydelse i undervisningen. Att som UR tillgängliggöra en större andel av programmen fritt via internet är ett sätt att möta behoven i skolorna, men det möjliggör också

Prop. 2012/13:164 för den bredare allmänheten att på egen hand bygga kunskap. UR kan bidra till att sprida pedagogiska program till en stor del av befolkningen oberoende av bostadsort.

Som framgår av avsnitt 6.1.1 anser regeringen att utbildnings- och folkbildningsuppdraget bör stärkas inom ramen för en kunskapslinje för radio och tv i allmänhetens tjänst och att UR bör få extra medel om 50 miljoner kronor i nivå från och med 2014 för att kunna ta en mer strategisk roll i arbetet att minska kunskapsklyftorna i samhället. Detta gör det även möjligt för UR att i än högre grad tillgängliggöra sitt material, t.ex. föreläsningar från universitet och högskolor, på olika sätt. Företaget kan också göra angelägna insatser för att öka läsförmågan och läslusten hos barn och unga.

Nyheter, utrikesbevakning och granskande journalistik

SR och SVT har ett särskilt ansvar för att nå ut i sina breda kanaler med en daglig, kvalificerad nyhets- och utrikesbevakning på svenska som håller en hög internationell standard i fråga om kontinuerlig uppdatering, fördjupning och analys. Ett starkt skäl för detta uppdrag är den tilltagande risken för informations- och kunskapsklyftor i samhället som följer av ökande skillnader i läsvanor mellan olika befolkningsgrupper, särskilt i den unga generationen. Alla ska enkelt kunna ta del av och fördjupa sin kunskap om nyheter och aktuella händelser i Sverige och världen. För att bidra till kunskap och fördjupning är det av stor betydelse att analys och granskande journalistik prioriteras.

Ett rikt och varierat kulturutbud

SR och SVT är betydelsefulla förmedlare av kultur och kulturupplevelser. I kraft av sina tidigare positioner som ensamma aktörer på radio- och tv-marknaderna representerar de också viktiga delar av svensk historia och det gemensamma kulturarvet. Programföretagen har därför ett ansvar att tillgängliggöra arkiv och tidigare produktioner till den breda allmänheten som har finansierat dessa (se avsnitt 7.6). Ett rikt och varierat kulturutbud bör även prioriteras under kommande tillståndsperiod (se avsnitt 6.4.1). Detta är centralt inte minst då kulturutbudet på svenska och övriga nordiska språk är begränsat i andra radio- och tv-kanaler.

Tillgänglighet

Centrala uppgifter för programföretagen är att tillhandahålla program på minoritetsspråk och att spegla hela landet, inte enbart ur ett geografiskt perspektiv utan också utifrån den variation som finns i befolkningen. Samtliga programföretag ska dessutom beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning och sända program som är särskilt anpassade för dessa. Tillgänglighetsarbetet bör bedrivas med ett användarperspektiv, i dialog med berörda grupper. Ambitionsnivån när det gäller tillgängligheten till sändningarna bör höjas ytterligare med mer konkreta och uppföljningsbara mål för programföretagen. Kraven på SVT och UR när det gäller omfattningen av tillgänglighetstjänsterna bör stärkas genom särskilda kvoter, bl.a. för textning och syntolkning.

En fullständig digitalisering av den marksända ljudradion har varit en aktuell fråga allt sedan 1995, när de digitala sändningarna inleddes. I dag är det endast 35 procent av befolkningen som nås av sändningarna. Samtidigt finns det flera fördelar med en digitalisering av den marksända radion; fler kanaler med ett bredare utbud för fler lyssnargrupper, möjlighet till nya tjänster bland annat för personer med funktionsnedsättning, långsiktigt lägre distributionskostnader och förbättrad konkurrens genom att den kommersiella radion kan sända nationellt. Av dessa anledningar har behovet av en övergång till digitalradio upplevts som angeläget, inte minst av radiobranschen.

Regeringen har varit tydlig med att en övergång från analog till digital radio ska vara marknadsdriven, men menar samtidigt att det allmänna kan bidra till att skapa rätt förutsättningar. Regeringen avser därför att tillsätta en branschsamordnare som får i uppgift att tillsammans med Myndigheten för radio och tv arbeta för en övergång till digitalradio, vilken som utgångspunkt ska vara fullt genomförd 2022 (se avsnitt 7.4.4). SR har här en central roll i samverkan med de kommersiella programbolagen. Radio- och tv-avgiftsbetalarnas kostnader för tekniskifet bör begränsas, varför SR:s parallellsändningar bör finansieras genom lån i likhet med vad som gällde vid digital-tv-övergången.

4 Övergripande regleringsfrågor

4.1 Reglering av yttrande- och informationsfriheten i grundlagen

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.

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.

I 2 kap. 23 § RF anges i vilka fall yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas.

En närmare reglering av friheten att yttra sig finns i tryckfrihetsförordningen (TF) när det gäller tryckta skrifter 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.

Prop. 2012/13:164 YGL tillförsäkrar varje svensk medborgare rätt att fritt yttra sig i de medier som omfattas av grundlagen. Yttrandefriheten vid användningen av dessa medier skyddas av grundlagen för att säkra ett fritt mening-utbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. TF och YGL bygger på samma grundläggande principer, dvs. etableringsfrihet, förbud mot censur och andra hindrande åtgärder, ensamansvar 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. I propositionen Yttrandefrihetsgrundlag m.m. (prop. 1990/91:64 s. 89) anges att etableringsfriheten omfattar både vidaresändningar, dvs. samtidig och oförändrad vidareförmedling av en annan sändning, och andra sändningar.

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.

Etableringsrätten för trådsändningar är inte oinskränkt. I 3 kap. 1 § andra stycket YGL anges vilka undantag som får göras i lag. Ett undantag handlar om 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. Denna s.k. vidaresändningsplikt, som regleras i 9 kap. radio- och tv-lagen (2010:696), 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. Genom ett annat undantag 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. Ett tredje undantag ger möjlighet till ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Rätten att sända radioprogram, i vilket begrepp tv och ljudradio innefattas, 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. Av tekniska skäl har det ansetts nödvändigt att reglera användningen av det begränsade sändningsutrymme som finns i etern (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.

Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som ska förekomma 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

4.2 Är regleringen av programbolagens verksamhet ändamålsenlig?

Regeringens bedömning: Regleringen av programbolagens verksamhet kan inte anses helt ändamålsenlig, eftersom verksamheten på internet inte kan regleras i sändningstillstånden. Därmed kan programbolagen inte heller tillgodoräkna sig verksamhet på internet för uppfyllandet av villkoren i sändningstillstånden. En uppföljning, som motsvarar den som görs av sändningsverksamheten i marknätet, kan heller inte göras av denna verksamhet. Detta motiverar emellertid inte nu att ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen utreds.

Kommitténs bedömning och förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén bedömer att den nuvarande regleringsformen inte kan anses ändamålsenlig. Kommittén föreslår att ändringar av YGL utreds i syfte att möjliggöra en samlad reglering i lag av hela verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Myndigheten för radio och tv*, *Statskontoret* och *UR*, tillstyrker förslaget att YGL bör utredas i syfte att möjliggöra en samlad reglering av bolagens verksamhet. *SVT*, *SR*, *Tidningsutgivarna (TU)*, *TV4 AB* och *Unionen* avstyrker förslaget. *SVT* anför att verksamheten på internet bedrivs med utgångspunkt i bolagets uppdrag, vilket innebär att *SVT* när det gäller verksamheten på internet följer de principer som gäller för marknätssändningarna. Regeringen bör, enligt *SVT*, avvakta utvecklingen på internet innan eventuella åtgärder vidtas. *Svenska Journalistförbundet* anser att den oreglerade verksamheten på webben i så hög grad är kopplad till den reglerade i marknätet att det i praktiken inte finns behov av ändringar av YGL för att åstadkomma en samlad reglering. *SR* anser att en samlad reglering av programbolagens verksamhet skulle innebära att regleringsgraden och myndighetskontrollen skulle öka på ett område som omfattas av ett starkt grundlagskydd. En översyn av YGL borde, enligt *SR*, inte kunna begränsas till public service.

TV4 AB anför att frågan om en enhetlig och mer detaljerad reglering utan ändringar i grundlagen måste utredas ytterligare. *Unionen* anser inte att friheten på webben ska begränsas. *TU* anser att inte heller frågan om tillgodoräknande av verksamhet är tillräckligt stor för att motivera grundlagsändringar. Ett alternativ är att regeringen något sänker kraven samtidigt som man noterar vad som sker på andra plattformar än de som får tillgodoräknas. *Göteborgs universitet* manar till försiktighet vid ändringar av regleringsformer så att programföretagens oberoende, självständighet och integritet inte inskränks eller äventyras. *Institutet för språk och folkminnen*, *Konkurrensverket*, *UR* och *Mittuniversitetet* instämmer i bedömningen att den nuvarande regleringsformen inte kan

Prop. 2012/13:164 anses ändamålsenlig eftersom den inte omfattar verksamheten på internet.

Skälen för regeringens bedömning

Reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst

Programverksamheten inom radio och tv i allmänhetens tjänst regleras genom tillstånden för att sända i marknätet och av regler i radio- och tv-lagen. Som framgår i föregående avsnitt gäller sändningstillstånden inte verksamheten i tråd. En förhållandevis stor och ökande del av programföretagens verksamhet, nämligen verksamheten på internet, omfattas således inte av denna reglering. Samtidigt har det i propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 37) ansetts vara av avgörande betydelse att de grundläggande riktlinjerna om t.ex. opartiskhet, saktighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam som gäller för den tillståndspflichtiga verksamheten tillämpas på all verksamhet som finansieras av allmänna medel. Anslagsvillkoren, som anger vad programföretagen ska uppfylla för att få medel till verksamheten, reglerar även verksamheten på internet. Anslagsvillkoren innehåller vissa ekonomiska och organisatoriska villkor, samt villkor om redovisning av uppdraget och om gränserna för programföretagens verksamhet. I anslagsvillkoren regleras också förhandsprövningen av nya programtjänster.

Tidigare utredningar, Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst och Utredningen om finansiering m.m. av radio och TV i allmänhetens tjänst, har bedömt regeringens möjligheter som omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren (SOU 2005:1 s. 44 och SOU 2005:2 s. 88). Uttalanden i förarbetena till YGL kan framhållas till stöd för att det – oavsett sändningsform – finns ett utrymme för en reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst som är knuten till finansieringen av verksamheten. I propositionen Yttrandefrihetsgrundlag m.m. (prop. 1990/91:64 s. 31) konstaterar regeringen att de praktiska och ekonomiska möjligheterna att sprida yttranden genom massmedier inte garanteras genom grundlagsskyddet. Av förarbetsuttalanden till TF framgår att näringsrättsliga bestämmelser, t.ex. om firmaregistrering och bokföringsskyldighet, inte behöver innebära en inskränkning av etableringsfriheten (SOU 1948:230 s. 91). Detsamma har ansetts gälla beträffande YGL.

Som framgår av ärendet om förhandsprövning i konstitutionsutskottet (bet. 2010/11:KU20 s. 143 f.) har det sätt på vilket anslagsvillkoren använts för att styra verksamheten emellertid ifrågasatts. Konstitutionsutskottet anför att en grundläggande förutsättning för programföretagens uppdrag är att de kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållande till staten. I fråga om villkoret i anslagsvillkoren om förhandsprövning konstaterar utskottet att det är av en helt annan karaktär än vad som synes ha varit avsett i förarbetena till den nya radio- och tv-lagen. I dessa förarbeten angavs som exempel på villkor som skulle kunna ställas upp i anslagsvillkoren krav på ekonomisk redovisning eller uppbyggnad av lokalredaktioner. Det kan enligt utskottets

mening ifrågasätts om det aktuella villkoret är av sådant slag att det är förenligt med programföretagens oberoende ställning. Utskottet anger att det tycks som om detaljstyrningen via anslagsvillkoren har ökat. I förlängningen kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om den är förenlig med tankegångarna bakom YGL.

Vilket utrymme som finns för reglering av programföretagens verksamhet i anslagsvillkoren är således inte tydligt. YGL:s regler om redaktionellt oberoende hindrar emellertid att programföretagen åläggs långtgående skyldigheter vad gäller programinnehållet i anslagsvillkoren.

Regleringen av programbolagens verksamhet är inte helt ändamålsenlig

Granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv har i uppdrag att årligen granska SR:s, SVT:s och UR:s public service-redovisningar och utifrån dessa bedöma om bolagen uppfyllt sina uppdrag i allmänhetens tjänst. Nämnden har vid sin bedömning som utgångspunkt att sändningstillstånden omfattar radio- och tv-sändningar i marknätet och att verksamheter som programföretagen bedriver på andra plattformar inte bidrar till uppfyllelsen av villkoren i sändningstillstånden. Detta har haft betydelse för nämndens bedömning om bristande uppfyllelse av vissa villkor i SR:s och SVT:s sändningstillstånd 2011.

Flera remissinstanser har pekat på att det utgör ett problem att programföretagen inte kan tillgodoräkna sig annan verksamhet än den som regleras i sändningstillstånden, t.ex. programverksamheten på internet, när det gäller uppfyllandet av uppdraget.

Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att nuvarande reglering av programföretagens verksamhet inte kan anses helt ändamålsenlig. Som ovan nämnts är det YGL:s regler om etableringsfrihet som hindrar att programföretagens verksamhet på internet kan regleras i sändningstillstånden.

Översyn av YGL?

Yttrandefrihetskommittén har i betänkandet En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) redogjort 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 eter och via satellit å den ena sidan och kanaler och program som sänds i tråd å den andra. Kommittén föreslår emellertid inte några förändringar när det gäller reglerna om etableringsfriheten i trådsändningar.

Flera remissinstanser har tillstyrkt kommitténs förslag att YGL bör utredas i syfte att möjliggöra en samlad reglering av hela verksamheten radio och tv i allmänhetens tjänst. Samtidigt har flera andra remissinstanser avstyrkt förslaget och ansett att den nuvarande regleringen är tillfredsställande eftersom programföretagen när det gäller verksamheten på internet följer de regler som gäller för verksamheten i marknätet. Av kommitténs utredning har det heller inte framkommit något som visar på annat. Ofta är också de program som sänds via webben desamma som sänds i marktätssändningarna. Programföretagens andel webbexklusiva program skiljer sig emellertid åt. Av kommitténs utredning framgår att

Prop. 2012/13:164 SVT har en mindre mängd webbexklusiva program medan SR sänder en större andel av programmen uteslutande på webben.

När det gäller frågan om de brister med dagens reglering av programföretagens verksamhet som redovisas ovan föranleder någon omedelbar åtgärd gör regeringen följande bedömning. Även om regleringen inte framstår som helt ändamålsenlig har programföretagen hittills tillämpat de regler som gäller för verksamheten i marknätet också för verksamheten på internet. Även om detta inte innebär att alla brister hanteras – det gäller t.ex. problemet med tillgodoräknande av verksamhet vid bedömningen av uppfyllandet av uppdraget – innebär detta att de praktiska konsekvenserna av bristerna begränsas. Till detta kommer att verksamheten på internet är under utveckling och att det i dagsläget kan vara svårt att fullt ut bedöma behovet av en reglering. Vid en översyn av YGL och överväganden om förändringar av etableringsfriheten måste, som *SR* anför, risken beaktas att regleringsgraden och myndighetskontrollen kan komma att öka på ett område som omfattas av en vidsträckt yttrandefrihet. Sammantaget anser regeringen därför inte att det finns anledning att nu initiera en översyn av YGL:s regler om etableringsfrihet.

Den tekniska utvecklingen leder emellertid till att internet blir en allt viktigare informationskanal. Det finns således anledning att tro att programföretagens verksamhet på internet kommer att öka. Regeringen avser att noga följa utvecklingen på området och vid behov återkomma i frågan.

4.3 Självreglering är inte tillräckligt

Regeringens bedömning: Ett effektivt system för självreglering inom radio- och tv-området tillgodoser inte fullt ut de behov av reglering som finns när det gäller verksamheten i *SR*, *SVT* och *UR*.

Kommitténs bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén bedömer att självreglering inte tillgodoser de behov av reglering som finns när det gäller verksamheten i *SR*, *SVT* och *UR*.

Remissinstanserna: *SR*, *UR* och *Publica servicerådet* instämmer i bedömningen. *SVT*, *Svenska Journalistförbundet* och *TU* anser att möjligheten att låta vissa delar av verksamheten omfattas av självreglering bör prövas.

Skälen för regeringens bedömning: Kommittén har ansett att när behovet av en reglering av den verksamhet som i dag 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 i så fall skulle fylla. *TU* har vid samrådskontakter med kommittén och i remissvaret framfört att regleringen under kommande tillståndsperiod bör lämna utrymme för en sådan självreglering.

Följande system för självreglering finns i dag för pressen. Pressens 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. Sedan Allmänhetens pressombudsman (PO) inrättades finns i nämnden också representanter för allmänheten. Fällande beslut från nämnden publiceras av den berörda tidningen. Utgångspunkten för nämndens bedömningar är de principer för god publicistisk sed som uttrycks i Spelregler för press, radio, tv, som ges ut 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 reglerna. Riktlinjerna mot textreklam avser att skydda medierna mot oönskad påverkan genom att se till att ingen sammanblandning av redaktionellt material och reklambudskap kan ske. 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.

PON har ansett att det finns behov av att hålla ihop den självsanerande etiska prövningen av papperstidningar och webbtidningar. I dag 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, samt andra webbtidningar som aktivt har anslutit sig till det pressetiska systemet, prövas.

SR, SVT och UR har i tillämpliga delar anslutit sig till Spelregler för press, radio, tv. När det gäller avsteg från publicitetsreglerna i radio- och tv-program kan dessa dock inte bli föremål för prövning av PO eller PON, utan sådana program granskas av granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv.

I juni 2012 bildades en ny branschorganisation, Utgivarna. Organisationen arbetar bl.a. för en gemensam medieetisk prövning av journalistiken i pressen samt SR, SVT, UR och TV4. Utgivarna har inte tagit ställning i frågan. Arbetet med förslag till självreglering pågår således.

Kommittén har haft kontakter med Konkurrensverket angående frågan om självreglering. Enligt verket finns det generella 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.

Regeringen ser, liksom kommittén, generellt positivt på att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, tar initiativ till självsanerande insatser. När det gäller verksamheten på internet skulle behovet av reglering genom ett effektivt system för självreglering kunna, såsom flera remissinstanser, bl.a. SVT, Svenska Journalistförbundet och TU anför, tillgodoses i vissa delar.

Regeringens uppfattning är att uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst bör vara tydligt formulerat, transparent och uppföljningsbart. Regeringen anser inte att detta till fullo kan uppnås genom ett system för självreglering.

5.1 Tillståndsperiodens längd

Regeringens 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 ska göras efter halva tillståndsperioden.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms universitet, Stockholms dramatiska högskola, Modern Times Group MTG AB* och *Studieförbundet Vuxenskolan*, är positiva till förslaget. Bland andra *SR, SVT, UR, Copyswede* och *Konstnärliga och Litterära Yrkesutövaras Samarbetsnämnd (KLYS)* förordar en längre tillståndsperiod, t.ex. åtta år, och anser att halvtidsöversynen bör vara tydligt avgränsad.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande sändningstillstånd för SR, SVT och UR gäller från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2013, dvs. för en period om fyra år. Regeringen anförde i propositionen som ligger till grund för nuvarande tillståndsperiod, Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 32), att nästföljande tillståndsperiod bör vara sexårig. Regeringen hänvisade till att det skulle ha fördelen att perioden sammanfaller med tiden för de tillstånd för tv-sändningar som Radio- och TV-verket, numera Myndigheten för radio och tv, meddelar. Enligt 4 kap. 12 § radio- och tv-lagen (2010:696) gäller tillstånd att sända tv och sökbar text-tv som har beviljats av regeringen för en viss tid, medan tillstånd som har beviljats av Myndigheten för radio och tv gäller för sex år.

Regeringen instämmer med kommittén i att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragens omfattning och inriktning ligger fast under en längre period. Detta är också av stor vikt för andra aktörer på mediemarknaden som är betjänta av att sändningsvillkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst är långsiktiga och förutsägbara samt präglas av tydlighet och sund konkurrens. Regeringen anser att sex år är en väl avvägd längd på en tillståndsperiod och att de skäl som angavs i proposition 2008/09:195 för att tidsmässigt synkronisera samtliga tillstånd för marksänd tv fortfarande är giltiga. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att regeringen under 2013 planerar att besluta om vilket sändningsutrymme som ska användas för tv-sändningar och sökbar text-tv från och med den 1 april 2014 till och med den 31 mars 2020, dvs. den period som ska gälla för de tillstånd som beviljas av Myndigheten för radio och tv.

Som kommittén anför kan ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt leda till ändrade förutsättningar för radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen anser därför att det är av stor betydelse att programföretagen kan möta olika förändringar inom ramen för sina uppdrag, men också att det kan finnas behov av att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om villkoren gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet. I likhet med kommittén och de flesta remiss-

instanser som har yttrat sig anser regeringen därför att det bör göras en översyn efter halva tillståndperioden. Prop. 2012/13:164

Som flera remissinstanser har anfört, bl.a. *SR*, *SVT*, *UR*, *Copyswede* och *KLYS*, bör halvtidsöversynen inte bli för omfattande, vilket i praktiken skulle innebära att tillståndperioden halverades. En strävan bör därför vara att översynen blir framåtsyftande och att antalet frågor som behandlas däri begränsas. Som framgår av avsnitt 7.4 bör frågor kring framtiden för de analoga radiosändningarna i marknätet behandlas separat från halvtidsöversynen.

5.2 I huvudsak oförändrade villkor

Regeringens förslag: De villkor i sändningstillstånden som gäller för SR, SVT och UR under den nuvarande tillståndperioden 2010–2013 ska i sak – om inget annat följer av övriga förslag i denna proposition – gälla även under nästa period.

Regeringens bedömning: Sändningstillstånden bör tydliggöras så att strukturen blir mer logisk, överlappningar undviks och användningen av vissa begrepp blir mer enhetlig.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén bedömer att nuvarande sändningstillstånd ger uttryck för den typ av programutbud som programföretag i allmänhetens tjänst även fortsatt bör ha och att särskilda krav vad beträffar t.ex. mångfald, kvalitet och det svenska språket samt vissa utpekade programområden bör gälla även nästa tillståndperiod.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Konkurrensverket*, *SR* och *SVT*, instämmer i bedömningen eller tillstyrker förslaget. *Myndigheten för radio och tv* anser att det är önskvärt att definitioner av centrala begrepp framgår av sändningstillstånden.

Linnéuniversitetet, *SVT* och *UR* betonar att förtydligandena inte får leda till att det publicistiska oberoendet inskränks. *SR* ifrågasätter vilket utrymme som finns att förtydliga villkoren eftersom enskilda formuleringar är förankrade i tidigare riksdagsbeslut.

Branschkansliet anser att det är viktigt att public service får ett brett uppdrag med möjlighet att följa med i utvecklingen. *Barnombudsmannen* och *Ungdomsstyrelsen* vill se förtydliganden om programutbudet för barn och unga. *TV4 AB*, *Modern Times Group MTG AB*, *Radio-branschen*, *Tevefolket* och *Bonnier AB* anser att uppdraget bör formuleras tydligare, med fokus bl.a. på nyhetsverksamhet, dokumentärer och dramaproduktioner. *Liberala Ungdomsförbundet Storstockholm* anser att public service endast ska tillhandahålla den information som de kommersiella bolagen inte täcker.

SVT föreslår att ett antal villkor som rör företagets organisation tas bort från anslagsvillkoren.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Riksdagen beslutade i november 2009 om riktlinjerna för radio och tv i allmänhetens tjänst under perioden 2010–2013 (prop. 2008/09:195, bet.

Prop. 2012/13:164 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Beslutet innebar bl.a. att de villkor som gällde under tillståndspanoden 2007–2009 i huvudsak skulle gälla även under följande period. Samtidigt gjordes vissa förändringar i villkoren, bl.a. 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.

Nuvarande sändningstillstånd och anslagsvillkor

Enligt nuvarande sändningstillstånd ska programföretagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Tillstånden innehåller tekniska villkor om sändningarna, villkor om att sändningarna inte ska vara krypterade samt, för SVT och SR, villkor om hur många programtjänster som ska sändas. UR:s program sänds med utnyttjande av SVT:s och SR:s sändningsutrymme. SR ska dessutom bereda utrymme för sändningar av radiotidningar. SVT och SR ska sända till hela landet vilket innebär att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot mark-sändningar.

När det gäller innehållet i programföretagens sändningar sägs i tillstånden att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradion och televisionen. Före sändning av program ska företagen så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmen. Ämnesval och framställning ska ta sikte på vad som är relevant och väsentligt. Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten och hänsyn ska tas till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

SR, SVT och UR ska erbjuda ett mångsidigt programutbud där hög kvalitet och nyskapande form och innehåll ska utmärka programverksamheten. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Företagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningssytringar. För SR och SVT gäller dessutom att programföretagen ska slå vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset och att deras programutbud ska omfatta allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet. Sändningstillstånden för samtliga programföretag innehåller villkor om ansvar för det svenska språket, program för barn och unga, att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning samt språkliga och etniska minoriteters intressen, liksom att verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. SR:s och SVT:s tillstånd innehåller därutöver villkor om nyheter och samhällsbevakning liksom om kulturutbudet. För SR finns ett särskilt villkor om programmen för sändning till utlandet. SR och SVT ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. I övrigt innehåller

sändningstillstånden villkor om genmåle och beriktigande, beredskaps- och säkerhetsfrågor samt om reklam och sponsring.

Anslagsvillkoren för programföretagen innehåller vissa ekonomiska och organisatoriska villkor, villkor om redovisning av uppdraget samt villkor om gränserna för programföretagens verksamhet.

Ett fortsatt brett programuppdrag

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att nuvarande sändningstillstånd ger uttryck för den typ av programutbud som programföretag i allmänhetens tjänst även fortsättningsvis bör ha. Även programföretagens anslagsvillkor är på ett övergripande plan ändamålsenligt formulerade och välfungerande på viktiga områden. Detta innebär att de villkor som gäller för SR, SVT och UR under den nuvarande tillståndsperioden, dvs. 2010–2013, ska gälla i sak även under nästa period, om inget annat följer av övriga förslag i denna proposition.

När det gäller programinnehållet bör programföretagen alltså även i fortsättningen 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 som de kommersiella bolagen inte täcker. En viktig princip är att företagen ska kunna motivera alla program som sänds utifrån deras uppdrag i allmänhetens tjänst eftersom det är allmänheten som bekostar företagens verksamhet. Det är av stor betydelse att programföretagen erbjuder produktioner av hög kvalitet som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. Som har framgått i avsnitt 3.2 är det regeringens uppfattning att de högst prioriterade områdena i uppdraget i allmänhetens tjänst är kunskap, bildning, nyheter och kultur. Andra centrala uppgifter för programföretagen är att tillhandahålla program på minoritetsspråk, att tillgängliggöra utbudet för personer med funktionsnedsättning och att spegla hela landet, inte enbart ur ett geografiskt perspektiv utan utifrån den variation som finns i befolkningen (se avsnitt 6 och 7).

Riksdagen beslutade i december 2012 med anledning av budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 17, bet. 2012/13:KrU1, rskr. 2012/13:106) om en ny inriktning för taltidningsverksamheten, vilken bl.a. innebär att radiodistributionen av taltidningar ska ersättas med internetdistribution. Enligt den plan som har tagits fram av Myndigheten för tillgängliga medier ska teknikskiftet pågå fram till slutet av 2014. Villkoret för SR att bereda utrymme för sändningar av radiotidningar bör därför vara kvar åtminstone under början av nästa tillståndsperiod.

Behovet av tydligare sändningstillstånd

Några remissinstanser, bl.a. *TV4 AB* och *Modern Times Group MTG AB*, vill se en ökad tydlighet i sändningstillstånden om vilka programområden som bör prioriteras, och det efterfrågas också en beskrivning av hur kvalitet ska definieras, mätas och följas upp. I sammanhanget görs en hänvisning till EU-rätten. Enligt 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 45) ska medlemsstaternas definition av uppdraget i allmänhetens tjänst vara så

Prop. 2012/13:164 exakt som möjligt. Samtidigt är det enligt punkt 47 med hänsyn till radio- och tv-sektorns särprägel och behovet av att slå vakt om programföretagens redaktionella oberoende i regel berättigat att tillämpa en kvalitativ definition som anförtror ett visst programföretag tillhanda-hållandet av ett brett, balanserat och varierat programutbud. Regeringen anser att de krav som ställs på de svenska programföretagen i sändningstillstånden tillmötesgår de krav som ställs i kommissionens meddelande.

Kommittén pekar på otydligheter som finns i de nuvarande sändningstillstånden, t.ex. att det förekommer vissa upprepningar och överlappningar. Därutöver finns det delar av programföretagens verksamhet som inte täcks av sändningstillstånden. Regeringen instämmer i att det finns ett behov av att formulera om tillstånden för att komma till rätta med de otydligheter som kommittén har identifierat och avser att göra ett sådant arbete inför kommande tillståndperiod. Arbetet ska ske på grundval av de riksdagsbeslut som sändningvillkoren är förankrade i. Viktiga utgångspunkter är att tillstånden inte ska bli för detaljstyrande och att programföretagens redaktionella oberoende inte ska inskränkas.

Frågor om den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören, vilka av kommittén tas upp som verksamhet som inte täcks av sändningstillstånden, behandlas i avsnitt 6.4.1.

5.3 Modell för medelstildelning

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen med årliga riksdagsbeslut om medelstildelning till programföretagen bör kvarstå under den kommande tillståndperioden.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommitténs förslag innebär att riksdagen beslutar om medelstildelning för hela tillståndperioden. De årliga besluten i samband med budgetpropositionen tas bort. Programföretagens årliga budgetunderlag tas bort och ersätts med fördjupade underlag inför ny tillståndperiod. Anslagsvillkoren görs fleråriga.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Göteborgs universitet*, *SR*, *SVT* och *Svenska Journalistförbundet*, tillstyrker förslaget. *SR* bedömer att den föreslagna processen inte kommer att kunna fungera fullt ut inför kommande tillståndperiod eftersom det är för lite tid för förberedelse. Företaget förutsätter att de fördjupade underlag som efterfrågas väsentligen handlar om nya uppdrag och utveckling av verksamheten. *SVT* bedömer att den föreslagna modellen kan tillämpas oavsett finansieringsform. *SVT* vill fortsatt ha möjligheten att balansera avgifter mellan åren. Företaget anser vidare att det måste finnas en möjlighet, om uppdraget förändras under innevarande tillståndperiod, att även justera medelstildelningen. *Copyswede* och *KLYS* anser att det är viktigt att möjligheten till höjningar av anslagen under tillståndperioden inte försvinner i samband med att de årliga besluten tas bort.

Statskontoret avstyrker förslaget. Statskontoret anser att en förbindelse om sexårig medelstillsdelning med visst uppräknat belopp per år blir osäker om radio- och tv-avgiften behålls, mot bakgrund av risken att intäkterna från avgiften minskar. Statskontoret menar vidare att det är fullt möjligt, och också behövt, att förena en verksamhet med ett starkt oberoende med en ekonomisk styrning.

Skälen för regeringens bedömning: Medelstillsdelning till programföretagen sker i dag genom årliga riksdagsbeslut, vilka verkställs genom regeringsbeslut om anslagsvillkor. Regeringen bedömer i och för sig, i likhet med kommittén, att ett beslut om medelstillsdelning för hela tillståndsperioden principiellt skulle kunna öka programföretagens självständighet och integritet. I praktiken skulle dock inte skillnaden jämfört med dagens modell bli särskilt stor, eftersom de allmänna principerna för medelstillsdelningen brukar fastställas inför varje tillståndsperiod. Kommitténs förslag skulle samtidigt innebära att riksdag och regering gör ett åtagande för en längre period. I likhet med *Statskontoret* ser regeringen en risk med ett sådant förfarande, eftersom ett eventuellt underskott på rundradiokontot skulle påverka statens lånebehov. Därtill är nuvarande modell för medelstillsdelning i enlighet med gällande ordning på övriga områden, där huvudregeln är att riksdagen fattar årliga beslut om medel. Av de skälen bedömer regeringen att det inte är lämpligt att genomföra kommitténs förslag.

Regeringens bedömning innebär att de årliga anslagsvillkoren tills vidare kommer att finnas kvar, liksom programföretagens årliga budgetunderlag.

5.4 Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet

Regeringens bedömning: Begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet bör behållas i anslagsvillkoren.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet tas bort.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms universitet*, *Mittuniversitetet*, *Copyswede*, *KLYS* och *Com Hem AB* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Myndigheten för radio och tv anser att det bör ställas krav på bolagen att tydligt särskilja verksamheterna i public service-redovisningarna.

Konkurrensverket efterlyser skrivningar i anslagsvillkoren som tydliggör vilken verksamhet som ingår i public service-uppdraget och inte. *TV4 AB* och *Bonnier AB* anser att den kompletterande verksamheten, t.ex. på internet, bör definieras tydligare. *TV4 AB* ifrågasätter vidare, liksom *Teracom Group*, att avgiftsmedel används för att producera och publicera webbexklusivt material.

SR, *SVT*, *UR* och *TU* avstyrker förslaget. *SR* anser att begreppen i allt väsentligt fungerar väl. *SVT* tolkar förslaget som en återgång till en mer plattformsbaserad reglering. *TU* ser en risk i att programföretagens

Prop. 2012/13:164 tillgängliggörande av annat utbud än radio- och tv-program, t.ex. på internet, motverkar dagstidningars och andra mediers utveckling på digitala plattformar, och anser att begreppen är viktiga eftersom de tydliggör vissa gränser för public service-uppdraget.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt programföretagens anslagsvillkor ska radio- och tv-avgiftsmedlen användas för företagets kärnverksamhet, vilken definieras som att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Det framgår också att det för att nå lyssnarna och tittarna är nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar och att utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Vidare bör företagen iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik och teknik som inte alla lyssnare och tittare har tillgång till. Enligt anslagsvillkoren ska avgiftsmedlen 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. Programföretagen ska enligt villkoren särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. Den kompletterande verksamheten ska ha en tydlig koppling till kärnverksamheten.

Etablerade och väl fungerande begrepp

Som framgår av avsnitt 4.2 omfattar sändningstillstånden endast företagets sändningar i marknätet. Program som sänds på andra distributionsplattformar, t.ex. i kabelnät och via internet, omfattas indirekt av villkoren i sändningstillstånden om de också sänds i marknätet. Däremot omfattas program som sänds exklusivt på andra distributionsplattformar än marknätet inte av sändningstillstånden.

Kommittén noterar att SR, SVT och UR har olika distributionsförutsättningar vilket leder till att begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet får olika betydelse i företagen. Regeringen instämmer i att det finns en otydlighet kring kopplingen mellan begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet å ena sidan, och sändningstillståndens reglering av verksamheten å andra sidan. Som anges ovan är utsändning av radio- och tv-program, bl.a. i marknätet, kärnverksamhet. Verksamhet på andra plattformar, bl.a. internet, kan vara antingen kärnverksamhet, kompletterande verksamhet eller sidoverksamhet. Regeringen delar emellertid inte kommitténs slutsats att begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet bör tas bort från anslagsvillkoren. Begreppen är etablerade och, som SR anför, i allt väsentligt väl fungerande. Att som kommittén så tydligt definiera den avgiftsfinansierade verksamheten utifrån vad som regleras i sändningstillstånden, kan dessutom, vilket SVT påpekar, göra regleringen mer plattformsberoende. Det skulle vara otidsenligt i en utveckling där programföretagens tjänster på andra distributionsplattformar än marknätet ökar i betydelse. Som ett exempel började SVT i februari 2013 att sända hela kanaler på sin webbplats på internet, utöver enskilda program.

Begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet har alltså fortfarande en relevans och bör finnas kvar i nuvarande form i programföretagens anslagsvillkor. Samtidigt kan konstateras att dagens reglering av programföretagens verksamhet sätter gränser för vad som kan regleras i sändningstillstånden och för vilka delar av uppdraget som kan granskas och följas upp. Detta bör programföretagen ha i åtanke vid sin bedömning av var kärnverksamheten ska tillhandahållas.

Som regeringen har anfört tidigare, se propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 37), är det 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 radio- och tv-avgiften. I avsnitt 7.1 återkommer regeringen till frågan om tillgängliggörande av programutbudet på olika plattformar.

Uppföljning av den kompletterande verksamheten

Konkurrensverket, TV4 AB och Bonnier AB vill se förtydliganden i anslagsvillkoren om uppdraget i allmänhetens tjänst och den kompletterande verksamheten. Regeringens uppfattning är att uppdraget bör formuleras i sändningstillstånden med den överordnade principen att slå vakt om programföretagens redaktionella oberoende. Det är därför tillräckligt att i anslagsvillkoren definiera kärnverksamheten som att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Den kompletterande verksamheten bör fortsatt definieras som verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten. De exempel på kompletterande verksamhet som kommittén nämner – interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen – kan tjäna som förtydligande av begreppet. Som *TU* påpekar kan det finnas en risk att programföretagens tillgängliggörande av annat utbud än radio- och tv-program, t.ex. på internet, motverkar bl.a. tidningsföretagens utveckling på digitala plattformar. Som framgår av avsnitt 3.2 bygger mediepolitiken på insikten om att det behövs både en självständig och oberoende radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell sektor. Regeringen avser att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att analysera hur programverksamheten i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden, konkurrenssituationen och marknadens utveckling i stort (se avsnitt 11.4). I detta arbete bör ingå att noga följa hur den kompletterande verksamheten utvecklas.

Regeringen anser, i likhet med *Myndigheten för radio och tv*, att det är viktigt att programföretagen tydligt särskiljer kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten i sina public service-redovisningar.

Regeringens bedömning: Inga förändringar bör göras när det gäller regleringen av programföretagens sidoverksamheter. Programföretagen får i dialog med granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv finna former för den redovisning som krävs.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att sidoverksamheterna beskrivs övergripande i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket, Myndigheten för radio och tv* och *Public servicerådet* tillstyrker förslaget att beskriva sidoverksamheterna i anslagsvillkoren. Konkurrensverket påpekar vikten av att reglerna på området möjliggör regelbunden uppföljning för att försäkra god efterlevnad. *SR, SVT* och *UR* avstyrker förslaget, men instämmer i att sidoverksamheten ska bära sina egna kostnader och bedrivas konkurrensneutralt.

SR och Public servicerådet instämmer i bedömningen när det gäller redovisning av sidoverksamheter. Myndigheten för radio och tv anser att villkoret om sidoverksamheter i stället, precis som övriga villkor, bör utformas så att det står klart vad som krävs för att redovisa hur villkoret uppfylls.

Skälen för regeringens bedömning: Programföretagen får enligt anslagsvillkoren bedriva sidoverksamheter vilka ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheterna ska inte ges 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. I anslagsvillkoren anges också att sidoverksamheterna ska redovisas som egna resultat-områden och det ska, om god redovisningssed så kräver, finnas en balansräkning för dessa verksamheter. Redovisningen ska ingå som en del av årsredovisningen och granskas av bolagets revisorer.

Kommittén har gjort en kartläggning av sidoverksamheterna i SR, SVT och UR och kommit fram till att de övergripande kan sägas bestå av följande delar: exploatering av vissa rättigheter knutna till program-innehåll och utsändning; uthyrning av studior, produktionsteknik, personal, kostymer och rekvisita samt försäljning av produkter för marknadsföring av enskilda radio- och tv-program eller sändningsverksamheten. Hos SVT ingår därutöver försäljning av abonnemang för mottagning av kanalen SVT World utanför Finland. Kommittén föreslår att en beskrivning av sidoverksamheterna skrivs in i anslagsvillkoren med utgångspunkt i denna kartläggning.

Syftet med kommitténs förslag är att öka öppenheten när det gäller sidoverksamheterna. Regeringen instämmer i vikten av transparens men anser samtidigt att den av kommittén föreslagna beskrivningen är mycket detaljerad, vilket gör att den riskerar att bli ofullständig och inaktuell. Regeringen bedömer att nuvarande reglering är tillräcklig för att säkerställa vad som bör vara det övergripande syftet, dvs. att sido-

verksamheterna inte är av en sådan omfattning eller karaktär att de kan skada förtroendet för programverksamheten i allmänhetens tjänst samt att de bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Kommittén pekar på att uppgifter om kostnader som sidoverksamheterna medfört i förekommande fall endast redovisas övergripande i programföretagens public service-redovisningar. Enligt kommittén måste det vara möjligt att utifrån det underlag som lämnas i redovisningarna ta ställning till om programföretaget uppfyllt kravet på att sidoverksamheter ska bedrivas konkurrensneutralt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Regeringen delar den bedömningen och anser, i likhet med kommittén, att programföretagens sidoverksamheter bör redovisas mer öppet och tydligt. En förbättrad redovisning i detta avseende kan, enligt regeringens uppfattning, utvecklas genom fortsatt dialog mellan programföretagen och granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv.

5.6 Förhandsprövning av nya tjänster

Regeringens förslag: Vad som avses med försöksverksamhet ska tydliggöras 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 och inte heller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller innovativ tjänst.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* och *Post- och telestyrelsen* tillstyrker förslaget. *Modern Times Group MTG AB* anser att det är viktigt att förhandsprövningen av nya tjänster blir tydligare. *SVT*, *SR*, *UR*, *Unionen*, *Sveriges Dramatikerförbund*, *Copyswede*, *KLYS* och *Linnéuniversitetet* avstyrker förslaget. Flera av remissinstanserna är kritiska till förhandsprövningen som sådan och anser därför inte att den ytterligare ska preciseras. *SVT* och *SR* anser att förhandsprövningen strider mot *YGL*. *Statskontoret* anser att förhandsprövningen är utformad på ett sådant sätt att den inte är ett verkningsfullt instrument för att skydda marknaden från otillbörlig konkurrens. Det finns inga incitament för programföretagen att anmäla sig själva. *TU* anser att systemet med förhandsprövning fungerar dåligt och att det ter sig konstitutionellt tveksamt att styra verksamheten via anslagsvillkor. En kompletterande åtgärd som kan bidra till att uppnå vad EU:s statsstödsregler syftar till skulle kunna vara att låta ett externt oberoende organ årligen göra en granskning av de programtjänster och andra tjänster som lanserats under året och avge en bedömning över om någon av dessa tjänster borde ha anmälts för förhandsprövning. *TV4 AB* anser att EU:s bestämmelse om förhandsprövning har implementerats på ett sådant sätt att den inte motsvarar EU:s krav. Företaget anser att reglerna bör skärpas och implementeras på ett korrekt sätt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt anslagsvillkoren för programföretagen 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.

I ett till Amsterdamfördraget fogat protokoll 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 utsträckning det inte påverkar konkurrensen och handelsvillkoren i gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset. Den 1 juli 2009 antog Europeiska 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 meddelandet ska programföretag i allmänhetens tjänst 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.

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

Konkurrensverket har i yttrande till kommittén bl.a. framfört att det av konkurrensskäl är nödvändigt att försöksverksamhetens omfattning begränsas, såväl tids- som publikmässigt.

Enligt det ovan nämnda meddelandet från Europeiska kommissionen ska riktlinjerna för förfarandet med förhandsbedömning av väsentligt nya tjänster inte hindra programföretag i allmänhetens tjänst 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 saml 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.

Kommittén har ansett att den begränsning som ligger i begreppen pilotprojekt och försöksverksamhet bör komma tydligare till uttryck i anslagsvillkoren. Kommittén 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 och inte heller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst.

Förhandsprövningen av nya tjänster har tillkommit bl.a. för att möta EU:s krav på tillämpningen av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst. Regeringen anser, i likhet med kommittén att det finns ett behov av att förtydliga vilken verksamhet som inte behöver förhandsprövas. Vad som avses med försöksverksamhet bör därför, i likhet med vad kommittén föreslår, anges i anslagsvillkoren.

Uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som riskerar att snedvrída konkurrensen har ett tillräckligt stort värde för allmänheten, bl.a. för att motivera konkurrens-snedvridningen och de kostnader som tjänsten genererar. Förhandsprövningen av nya tjänster fyller här en viktig funktion.

Någon ny programtjänst har inte anmälts sedan institutet infördes. Vidare är flera remissinstanser av olika skäl kritiska till förhandsprövningen av nya tjänster. Mot bakgrund av detta avser regeringen att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att se över hur systemet med förhandsprövning fungerar.

6 Sändningarnas innehåll

I avsnitt 5.2 föreslår regeringen att nuvarande villkor för SR, SVT och UR i sak ska gälla även under nästa tillståndsperiod, om inget annat följer av övriga förslag. I detta avsnitt behandlas ett antal villkor som rör sändningarnas innehåll; utbildning och folkbildning, spegling av hela landet, minoritetsspråk och kultur.

6.1 Kunskapslinje för radio och tv i allmänhetens tjänst

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 sedan 1993 har UR en ställning som fristående programföretag vars verksamhet ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl statliga som ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.

I samtliga programföretags sändningstillstånd finns ett villkor om att företagens programutbud som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. Den specifika uppgiften att sända utbildningsprogram i allmänhetens tjänst har dock anförtröts enbart UR. UR ska enligt sändningstillståndet koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet och därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram.

Prop. 2012/13:164 Programverksamheten ska bedrivas inom utbildningsområdena barn- och ungdomsutbildning samt högskole- och annan utbildning och inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra på dessa områden. Det anges också att användarna av UR:s programverksamhet, särskilt inom utbildningsväsendet, ska ges möjligheter att framföra synpunkter och önskemål gällande programverksamheten.

Enligt anslagsvillkoren ska UR ägna särskild uppmärksamhet åt tillgängligheten till och kunskap om programmen.

UR har inte tilldelats något eget sändningsutrymme i marknäten för radio och tv, utan sänder sina program i SVT:s och SR:s kanaler på sändningstider som fastställs genom överenskommelser mellan bolagen.

6.1.1 Ett stärkt utbildningsutbud

Regeringens förslag: UR ska utveckla och vidga sitt utbildningsutbud. UR:s programverksamhet på utbildningsområdet ska även rikta sig till folkhögskolor och studieförbund.

Regeringens bedömning: Begreppet folkbildningsprogram behålls. UR ska aktivt arbeta tillsammans med universitet och högskolor för att öka tillgängligheten till föreläsningar.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår att den organiserade folkbildningen inkluderas i de utbildningsområden som UR:s programverksamhet ska rikta sig till och att begreppet folkbildningsprogram ändras till allmänt bildande program. Kommittén gör också bedömningen att UR även fortsatt ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet. Kommittén gör inte någon bedömning om tillgängligheten till föreläsningar.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms universitet, Karlstads universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, SR* och *UR*, tillstyrker förslaget och instämmer i bedömningen. Flera instanser, bl.a. *Forum för levande historia, Lärarnas Riksförbund, DIK* och *Sveriges Elevkårer*, lyfter fram att UR bör få ökade resurser för utbildnings- och folkbildningsuppdraget. Några instanser, bl.a. *Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Kungl. biblioteket* och *Folkbildningsförbundet*, lyfter fram vikten av en utvecklad dialog med utbildningsaktörer, folkbildningsorganisationer och myndigheter. *Mittuniversitetet* och *Netsmart AB* understryker betydelsen av att UR:s program finns fritt tillgängliga via internet.

Sveriges Internationella Roma Filmfestival framhåller att UR:s program kan spela en viktig roll för elever som har svårt att klara kunskapskraven i skolan. *Handikappförbunden* lyfter fram behoven hos barn med funktionsnedsättningar. *Sverigefinska Riksförbundet* lyfter fram behovet av undervisningsprogram i och på finska.

Göteborgs universitet framhåller att Kunskapskanalen och UR:s satsning på fördjupningar av olika ämnesområden har stor betydelse för högskolesektorn och svensk forskning. *Södertörns högskola* framhåller värdet av att UR kan fortsätta och om möjligt stärka produktionen av föreläsningar.

Föreningen Svenska Läromedel anser att det bör tydliggöras i sändningstillståndet att UR inte ska producera material direkt avsett för skolans undervisning utan enbart kompletterande program till denna.

Stockholms dramatiska högskola, SVT, TCO, Svenska Journalistförbundet, Copyswede, KLYS och *Studieförbundet Vuxenskolan* avstyrker eller är negativa till förslaget att ersätta begreppet folkbildande program med allmänt bildande program, eftersom det riskerar att tunna ut det centrala folkbildningsbegreppet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En väl fungerande demokrati kräver välinformerade medborgare. Centralt för det demokratiska uppdrag som har anförtrotts radio och tv i allmänhetens tjänst är därför att programföretagens utbud präglas av folkbildningsambitioner. Minst lika betydelsefullt i detta sammanhang är UR:s särskilda uppdrag att sända utbildnings- och folkbildningsprogram. Genom sin programverksamhet har UR en viktig roll i att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra aktörer inom utbildningsområdet. I takt med att ny teknik får allt större genomslag i skolor på alla nivåer efterfrågas UR:s utbildningsprogram allt mer i undervisningen. Som har framkommit i remissbehandlingen är UR:s arbete med att tillgängliggöra en större andel av programmen fritt via internet centralt för att möta elevers och lärares behov. Regeringen anser att det växande behovet av radio- och tv-program som stärker lärandet i utbildningen motiverar en kunskapslinje för radio och tv i allmänhetens tjänst. Av denna anledning bör UR:s utbildningsutbud utvecklas och vidgas. I avsnitt 8.2 föreslår regeringen att det görs en särskild höjning av UR:s medelstilldelning om 50 miljoner kronor för att stärka utbildningsuppdraget.

Frågan om på vilket sätt utbildningsutbudet ska stärkas bör i första hand avgöras i en strukturerad dialog mellan UR, utbildningsaktörer och relevanta myndigheter på området. Regeringen vill dock betona det strategiska stöd som UR kan ge i arbetet med att minska kunskapsklyftorna i samhället, t.ex. med program riktade till elever som har svårt att nå kunskapsmålen. UR kan också göra viktiga insatser för att öka läsförmågan och intresset för läsning hos svenska barn och ungdomar, vilken, enligt Litteraturutredningens slutbetänkande *Läsandets kultur* (SOU 2012:65) och internationella undersökningar, har försämrats under 2000-talet. Att få möta berättelser gestaltade i ljud och bild kan för många barn och ungdomar vara en väg till ökad läslust och läsförmåga. Behovet av att stärka utbudet för, med och om språkliga minoriteter och personer med funktionsnedsättning är på samma sätt viktigt som en del i att främja, synliggöra och sprida kunskap om dessa grupper.

Ett annat område av betydelse, som *Göteborgs universitet* och *Södertörns högskola* lyfter fram, är UR:s produktion av föreläsningar och annat material som har koppling till högskolesektorn och forskningen. Genom att göra fler föreläsningar tillgängliga kan dessa nå stora delar av befolkningen, till nytta för t.ex. fortbildning. Detta skulle bidra till att sprida och öka effekten av regeringens satsningar inom högre utbildning och forskning.

UR:s nuvarande utbildningsuppdrag riktar sig till den formella utbildningssfären, medan den organiserade folkbildningen i form av studieförbund och folkhögskolor exkluderas. Regeringen noterar, liksom kommittén, att folkbildningens organisationer står för en viktig del av

Prop. 2012/13:164 den utbildning som bedrivs i Sverige, och anser därför att utbildningsuppdraget bör vidgas till att omfatta även denna sektor.

Som har framgått ovan ska UR utöver utbildningsprogrammen också sända folkbildningsprogram vilka inte riktar sig till utpekade utbildningsområden. För att undvika en sammanblandning av begrepp i samband med att folkbildningens organisationer inkluderas i utbildningsuppdraget föreslår kommittén att begreppet folkbildningsprogram ändras till allmänt bildande program. Regeringen anser dock, i likhet med flera remissinstanser, att folkbildningsbegreppet är centralt för programföretagens verksamhet som helhet och därför bör behållas. För att skillnaden mellan utbildnings- och folkbildningsprogram ändå ska bli tydlig bör de områden som nu inkluderas i utbildningsuppdraget benämnas studieförbund och folkhögskolor.

UR bör i sin årliga redovisning tydligt redovisa det utökade utbildningsuppdraget, t.ex. vilken verksamhet som bedrivs för folkbildningens organisationer.

6.1.2 UR:s möjligheter att nå en bredare publik

Regeringens bedömning: Nuvarande ordning för samarbetet mellan programföretagen kring sändningstider för UR:s program bör fördjupas.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén bedömer att samarbetet mellan programföretagen kring sändningstider för UR:s program har stor betydelse för att utbildnings- och folkbildningsutbudet ska nå en bredare publik.

Remissinstanserna: *Karlstads universitet*, *UR* och *Folkbildningsförbundet* instämmer i bedömningen. UR anser att det bör övervägas att ge företaget uppdraget att sända Kunskapskanalen, kompletterat med en rätt för SVT att sända däri. UR anser också, i likhet med *Studieförbundet Vuxenskolan*, att mer attraktiva sändningstider bör säkerställas för företaget och att det bör finnas utrymme för ett ökat utbildnings- och folkbildningsutbud på radiosidan. *SR* anser att det främsta sättet för UR att nå en bredare publik bör vara att öka tillgängligheten till programmen via webben.

SVT föreslår att regeringen prövar frågan om ett samgående mellan SVT och UR, vilket skulle stärka utbildningsprogrammen och medge rationaliseringar.

Skälen för regeringens bedömning: Det är centralt att UR når ut med sitt material genom att distribuera programmen så att de blir tillgängliga för den breda allmänheten och särskilda målgrupper inom olika utbildningar. I föregående avsnitt har konstaterats att en viktig del av företagets tillgänglighetsarbete sker via internet. Samtidigt är det, som kommittén och flera remissinstanser påpekar, en förutsättning för UR:s verksamhet att programmen går att nå via de marksända kanalerna på attraktiva sändningstider. Som framgår ovan har UR inget eget sändningsutrymme, utan dess sändningstider fastställs genom överenskommelser med *SR* och *SVT*.

Huvuddelen av UR:s tv-utbud sänds i Kunskapskanalen som UR driver gemensamt med SVT. UR anser att det bör övervägas att ge UR i uppdrag att sända denna kanal, kompletterat med en rätt för SVT att sända däri. Detta skulle enligt UR säkra att företagens kanaler blir olika till karaktär och innehåll. Regeringen delar förvisso bedömningen att Kunskapskanalen är av stor betydelse för utvecklingen av utbildnings- och folkbildningsprogrammen inom SVT och UR, men anser att nuvarande ordning när det gäller sändningsutrymme och överenskommelser kring sändningstider i Kunskapskanalen och SVT:s övriga kanaler bör behållas. Regeringen vill samtidigt understryka vikten av att UR:s program får ett brett genomslag och bra sändningstider, vilket bl.a. borde kunna uppnås genom att UR med anledning av det utökade utbildningsuppdraget producerar program av ännu högre kvalitet, men också genom att programföretagen fördjupar sitt samarbete kring tablåläggning och programproduktioner.

Även när det gäller radiosändningar bör nuvarande ordning fortsätta att gälla. Regeringen bedömer dock i likhet med bl.a. kommittén och UR att det borde finnas utrymme för ett ökat utbildnings- och folkbildningsutbud på radiosidan, inte minst mot bakgrund av det utökade utbildningsuppdraget och utbyggnaden av digitalradiosändningar i marknätet (se avsnitt 7.4.4).

I avsnitt 9.4 behandlas övriga frågor kring samarbetet mellan programföretagen, bl.a. SVT:s förslag att ett samgående mellan SVT och UR bör prövas.

6.2 Programutbudet ska spegla hela landets mångfald

Regeringens förslag: Det s.k. speglingsuppdraget i sändningstillstånden ändras så att det framgår att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv.

Regeringens bedömning: SR och SVT ska även fortsatt ha en decentraliserad organisation.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Handisam, Länsstyrelsen i Stockholms län, Specialpedagogiska skolmyndigheten, SVT* och *SIOS*, tillstyrker förslaget. Flera instanser, bl.a. *Mittuniversitetet, SR, Svenska Journalistförbundet, Copyswede* och *KLYS*, instämmer i bedömningen.

Sametinget, Institutet för språk och folkminnen, STR-T, Sverigefinländarnas delegation och *Sverigefinska Riksförbundet* anser att speglingsuppdraget bör omfatta särskilda krav när det gäller att beakta språkliga och etniska minoriteters intressen och kultur. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)* anser att jämställdhets- och mångfaldsperspektivet även ska omfatta aspekten

Prop. 2012/13:164 könsidentitet. *Handikappförbunden* och *Studieförbundet Vuxenskolan* betonar vikten av att speglingskravet även omfattar personer med funktionsnedsättning. *Sveriges Pensionärsförbund* ifrågasätter hur äldres intressen tillgodoses.

Bland annat SR och Svenska Journalistförbundet avstyrker eller uttrycker tveksamhet till förslaget om speglingsuppdraget som anses vara för öppet formulerat och leda till att granskningsnämnden för radio och tv får precisera den faktiska innebörden av uppdraget. SR är också tveksamt till att programföretagen särskilt åläggs att ha en viss värdegrund. SVT vill ha i uppdrag att hitta beskrivningar av och mätmetoder för mångfaldsarbetet.

Myndigheten för radio och tv anser inte att det på ett tydligt sätt framgår om kommittén menar att det s.k. 55-procentsvillkoret bör slopas eller behållas. SR framför att villkoret i princip bör tas bort, vilket även SVT länge har argumenterat för.

Några instanser, bl.a. *Karlstads universitet*, *Unionen*, *Teaterförbundet* och *Region Västerbotten* lyfter fram vikten av att programföretagen är närvarande i hela landet och avsätter resurser för denna närvaro.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Att spegla hela landet är en central del av programföretagens uppdrag eftersom verksamheten är allmänt finansierad och till för alla. Programföretagen ska enligt sina sändningstillstånd utforma programmen så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. För SR och SVT gäller också att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet, medan UR ska erbjuda ett mångsidigt utbud som speglar de olika kulturer som finns i Sverige.

Enligt anslagsvillkoren ska SR och SVT ha en decentraliserad organisation som skapar 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. Dessutom anges i anslagsvillkoren att andelen av allmänproduktionen i SR:s och SVT:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent, det s.k. 55-procentvillkoret.

Som framgår av styrdokumentet har speglingsuppdraget framför allt en geografisk utgångspunkt. Regeringen delar dock kommitténs uppfattning att uppdraget har fler dimensioner och därför bör inkludera ett krav att spegla den variation som finns i befolkningen med perspektivet att människor är olika, t.ex. i fråga om etnisk och kulturell bakgrund, kön, ålder, religion, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck och funktionsförmåga. Detta innebär att programföretagen aktivt och medvetet bör arbeta för en större bredd i speglingen av mångfalden och att verka mot diskriminering, utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. I det sammanhanget bör synliggörandet av de nationella minoriteternas nutida och historiska närvaro samt deras språk som en del av vårt gemensamma kulturarv särskilt noteras, vilket regeringen framförde redan i propositionen *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158 s. 119).

Enligt 5 kap. 1 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv 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. I 14 kap. 1 § samma lag ställs motsvarande krav på den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen. SR uttrycker tveksamhet till att programföretagen åläggs en viss värdegrund utöver de lagstadgade kraven. Regeringen anser dock att SR, SVT och UR genom sin särskilda ställning och sitt programutbud har en större möjlighet än andra medieföretag att påverka attityder och skeenden i samhället, och att det därför är naturligt att högre krav ställs på programverksamheten i allmänhetens tjänst. Ett ökat fokus på att exempelvis undvika att reproducera stereotypa skildringar kan förväntas leda till att de demokratiska värderingarna i samhället stärks. Av denna anledning bör speglingsuppdraget i sändningstillstånden ändras så att det framgår att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Det bör också tydliggöras att programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv.

Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Journalistförbundet*, *Copyswede* och *KLYS*, anser att kommitténs förslag är för öppet formulerat och ser en risk i att uppdragets innebörd kommer att preciseras av granskningsnämnden för radio och tv. Regeringens utgångspunkt är att detaljreglering så långt som möjligt bör undvikas och anser därför att uppdraget inte bör preciseras närmare i sändningstillståndet än vad som framgår av förslaget. I stället bör det vara upp till programföretagen att i samarbete med granskningsnämnden ta fram relevanta kriterier och mätmetoder för speglingsuppdraget och mångfaldsarbetet i stort.

Kommittén föreslår inga förändringar när det gäller speglingsuppdragets geografiska del, vilket innebär att SR och SVT fortsatt ska ha en decentraliserad organisation. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning och vill, i likhet med flera av remissinstanserna, betona vikten av att programföretagen är närvarande i hela landet och avsätter resurser för denna närvaro. Detta gäller inte minst regionala och lokala produktioner, t.ex. inom drama och nyhetsförmedling.

Riksdagen har avslagit det förslag som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2012 om att det s.k. 55-procentsvillkoret skulle avskaffas (prop. 2011/12:1, utg.omr. 17, bet. 2011/12:KrU1, rskr. 2011/12:74). Det är därmed inte aktuellt att föreslå några förändringar när det gäller detta villkor.

6.3 Programverksamhet på minoritetsspråk

Rätten att använda det egna språket och att utöva sin egen kultur är grundläggande mänskliga rättigheter i enlighet med FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Sverige har genom att ansluta sig till den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk (SÖ 2000:3) och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) förbundit sig att vidta åtgärder för

Prop. 2012/13:164 att skydda de nationella minoriteternas fortlevnad och främja de fem nationella minoritetsspråk som Sverige har erkänt, dvs. finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska, i syfte att skydda dessa. Sverige har i och med minoritetskonventionerna vidare bl.a. åtagit sig att främja de nationella minoriteternas möjligheter att bibehålla och utveckla sin kultur, sitt språk och sin identitet samt att vidta åtgärder för att främja kunskapen om nationella minoriteter bland majoritetsbefolkningen.

Samhällets åtaganden gentemot de nationella minoriteterna förtydligas särskilt genom rättsliga regleringar i språklagen (2009:600) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, men också i sändningstillstånden för SR, SVT och UR genom att programföretagen ska beakta språkliga och etniska minoriteters intressen. Det framgår även att verksamheten ska vara ett prioriterat område, att tillgängligheten ska förbättras och att minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib ska inta en särställning. Programföretagen ska ha en dialog med de berörda grupperna. SR, SVT och UR får, i fråga om verksamhet för språkliga och etniska minoriteter, sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Företagen ska också ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga och etniska minoritetsgrupper.

Jiddisch nämns inte uttryckligen i sändningstillstånden, men regeringen uttalade i den proposition som ligger till grund för nuvarande tillståndperiod att programföretagen bör ta hänsyn till att även jiddisch har status som nationellt minoritetsspråk (prop. 2008/09:195 s. 51).

I språklagen anges också att det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda och främja det svenska teckenspråket. I propositionen Språk för alla – förslag till språklag (prop. 2008/09:153 s. 25), vilken ligger till grund för lagen, uttalade regeringen att teckenspråket i förhållande till svenskan är ett av många minoritetsspråk i Sverige, och att det för dess användare har stor betydelse för identiteten och den kulturella tillhörigheten. I SVT:s och UR:s nuvarande sändningstillstånd behandlas program på teckenspråk som en del av uppdraget att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. För SVT anges bl.a. att ambitionsnivån för sändningarna på teckenspråk ska höjas och att inriktningen på programverksamheten för döva ska vara att främst sända nyheter, information och kulturprogram på teckenspråk. Barn och ungdomar ska särskilt prioriteras. För UR anges att bl.a. program på teckenspråk är en rimlig utveckling mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare.

6.3.1 Ett renodlat minoritetsspråksuppdrag

<p>Regeringens förslag: Villkoren i sändningstillstånden om att programföretagen ska beakta språkliga och etniska minoriteters intressen ska renodlas till villkor om utbudet på de nationella minoritetsspråken, teckenspråk och andra minoritetsspråk.</p>

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län, Sametinget, STR-T, Sverigefinländarnas delegation* och

Sverigefinska Riksförbundet, tillstyrker eller är positiva till förslaget. Bland annat *Institutet för språk och folkminnen* anser att hänsyn måste tas till att det finns flera språkvarieteter inom de nationella minoritetsspråken och betonar programföretagens ansvar för språkvård. Institutet för språk och folkminnen anser även att granskningsnämnden för radio och tv i större utsträckning bör uppmärksamma kvalitetsaspekterna i sin granskning. Sametinget anser att SR även bör producera svenskspråkiga program för samer.

SR, SVT, TCO och *Svenska Journalistförbundet* är negativa till förslaget och anser att minoritetsspråkuppdraget inte bör snävas in utan även omfatta minoriteternas kultur och traditioner.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 6.2 föreslår regeringen att det generella speglingsuppdraget breddas så att programföretagen ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. I detta ingår att spegla språkliga och etniska minoritetsgruppers intressen och kultur. Som en konsekvens av detta bör villkoren i sändningstillstånden som specifikt riktar sig till nämnda minoritetsgrupper renodlas till villkor om innehåll på de aktuella språken. I likhet med kommittén anser regeringen att erkännandet av, och skyldigheten att skydda och främja, de nationella minoriteterna bör avspeglas tydligare i sändningstillstånden och att begreppet nationella minoritetsspråk därför bör föras in i regleringen av programföretagens verksamhet.

Regeringen anser också, mot bakgrund av den status det svenska teckenspråket har getts genom språklagen, att program på teckenspråk bör betraktas som en del av programföretagens språkuppdrag och inte som en del av uppdraget att tillgängliggöra program för personer med funktionsnedsättning. Program på teckenspråk ska dock inte sammanblandas med program för den breda allmänheten som teckenspråkstolkas simultant i syfte att tillgängliggöra innehållet för teckenspråkiga. Denna del av uppdraget behandlas i avsnitt 7.5.1.

Syftet med förändringen är inte att programföretagens ambitioner att spegla minoriteternas kultur och samhällsliv ska sänkas, utan att ansvaret för att skydda och främja minoritetsspråk och teckenspråk ska framgå tydligare i programföretagens uppdrag, i linje med språklagens syfte. Som *Institutet för språk och folkminnen* framhåller är en viktig del i detta att se till att språket i programmen håller en hög kvalitet och att ökad hänsyn tas till att det finns olika varieteter av flera av de nationella minoritetsspråken.

6.3.2 Utbudets omfattning

Regeringens förslag: Villkoren i sändningstillstånden ska preciseras så att det framgår att samtliga programföretags utbud på de nationella minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli och romani chib, samt SVT:s och UR:s utbud på teckenspråk, ska öka årligen under tillståndsperioden jämfört med 2013 års nivå. Samtliga programföretag ska erbjuda ett utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen, Svensk Biblioteksförning* och *Svenska Samernas Riksförbund*, tillstyrker eller är positiva till förslaget.

Diskrimineringsombudsmannen anser att utbudet av program på nationella minoritetsspråk behöver ökas mer än vad kommittén föreslår. *Barnombudsmannen, Sametinget, Unionen, Sverigefinländarnas delegation* och *Sveriges Internationella Roma Filmfestival* betonar behovet av ökade resurser till program på minoritetsspråk för barn och unga. Länsstyrelsen i Stockholms län, Institutet för språk och folkminnen och *Sveriges Jiddischförbund* anser att ambitionsnivån för jiddisch bör höjas. *Göteborgs universitet, Stockholms universitet* och *SIOS* efterlyser tydligare krav när det gäller övriga minoritetsspråk med stor utbredning i Sverige.

Flera instanser, bl.a. *Södertörns högskola, Folkbildningsförbundet* och *STR-T*, betonar vikten av en regelbunden och strukturerad dialog med berörda minoritetsgrupper.

Sverigefinländarnas delegation anser att det ska vara tydligt att SR Sisuradio är en finskspråkig kanal. *Sverigefinska Riksförbundet* föreslår att SR Sisuradios resurser och tillgänglighet förstärks.

SR, SVT, UR, TCO, Unionen, Copyswede och *KLYS* avstyrker eller är negativa till förslaget att utbudet ska öka årligen, och anser att kravet att öka utbudet i stället ska gälla tillståndsperioden som helhet. SR anför att dess möjligheter att använda resurserna på ett effektivt sätt i praktiken hindras genom att utbudet i FM-nätet måste prioriteras. SVT påtalar behovet av långsiktig kompetensförsörjning. UR betonar att utbildnings- och folkbildningsprogram har ett längre användningsperspektiv.

Skälen för regeringens förslag: Programverksamheten på minoritetsspråk är en viktig del av SR:s, SVT:s och UR:s uppdrag i allmänhetens tjänst. Som kommittén beskriver erbjuder programföretagen genom denna verksamhet möjligheter för många personer som tillhör en språklig minoritet att stärka sin språkliga och kulturella hemvist och därigenom få bekräftelse genom konstnärliga upplevelser, nyheter och information i både radio och tv. Det är också ett sätt att synliggöra språken och därigenom de minoriteter som talar dem. För de som inte helt behärskar svenska är det därutöver av demokratisk betydelsefullt att kunna ta del av den pågående samhällsdebatten. Verksamheten på minoritetsspråk bör därför vara prioriterad inom programföretagen även under nästa tillståndsperiod.

Kommittén redovisar hur utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk har utvecklats de senaste åren. Siffrorna ger ingen entydig bild. Totalt har antalet sända timmar ökat något, medan utbudet fortfarande är mycket litet på vissa språk och varieteter, t.ex. romani chib. Av denna anledning, och mot bakgrund av både Sveriges folkrättsliga åtaganden när det gäller de nationella minoritetsspråken och språklagens krav avseende det svenska teckenspråket, är det naturligt att förtydliga kraven på utbudet på dessa språk. Därför bör samtliga programföretags utbud på de nationella minoritetsspråken, och SVT:s och UR:s utbud på teckenspråk, öka årligen under tillståndsperioden i jämförelse med 2013 års nivå. Ökningen av utbudet, såväl totalt sett som för barn och unga,

bör enligt regeringens uppfattning vara betydande och märkbar för publiken. SVT:s verksamhet på teckenspråk ska liksom i dag fokuseras på nyheter, information och kulturprogram.

Några remissinstanser, bl.a. SVT, har framfört att det är rimligt att kravet på ökning av utbudet gäller tillståndperioden som helhet, bl.a. mot bakgrund av programföretagens långsiktiga behov av att bygga upp ytterligare kompetens på området. Regeringen anser att det med utgångspunkt i de åtaganden som Sverige har gentemot de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken, jämte språkens hotade situation, är rimligt att SR, SVT och UR får ett fortsatt tydligt ansvar att främja språken via sitt programutbud. För att tydliggöra detta ansvar, och för att synliggöra det för den minoritetsspråkiga publiken, bör ökningen ske årligen. Eftersom ökningen gäller samlat för de nationella minoritetsspråken och teckenspråket har programföretagen en flexibilitet i fråga om på vilka språk utbudet ska öka ett visst år.

Att möjligheten för programföretagen att fördela ansvaret för utbudet på nationella minoritetsspråk, teckenspråk och andra minoritetsspråk kvarstår (se nästa avsnitt) innebär att det är företagets samlade utbud som ska öka årligen. I fråga om kompetensförsörjningsbehovet för att klara åtagandet är det angeläget att programföretagen rekryterar och fortbildar strategiskt. Även möjligheten att samarbeta med andra länder i fråga om programutbudet och för att bygga upp ytterligare kompetens på området kan övervägas. Utbyggnaden av digitalradion i marknätet, som aviserats i avsnitt 7.4.4, torde dessutom kunna ge möjligheter för SR att på längre sikt bereda större utrymme för sändningar på minoritetsspråk, bl.a. program på finska som i dag sänds i SR Sisuradio.

Det nationella minoritetsspråket jiddisch är inte utpekad särskilt i nuvarande sändningstillstånd och utbudet på detta språk är mycket litet. Regeringen anser att programföretagen har en betydelsefull roll i revitaliseringen av detta språk. Det bör därför framgå av sändningstillstånden att samtliga programföretag ska erbjuda ett utbud på jiddisch. Då antalet jiddischtalande är få är det emellertid inte rimligt att ställa samma krav avseende detta språk som när det gäller övriga minoritetsspråk.

Det bör också framgå av sändningstillstånden att samtliga programföretag ska erbjuda något utbud på andra minoritetsspråk än de nationella minoritetsspråken. I dagsläget förekommer sådana sändningar enbart hos SR och UR.

I likhet med kommittén och flera remissinstanser anser regeringen att tillståndens krav på dialog med berörda grupper är centralt. Dialogen bör vara regelbunden och strukturerad med syfte att analysera vilka behov som finns hos grupperna och vilka möjligheter programföretagen har att tillgodose dessa. Dialogarbetet bör liksom övrig minoritetsspråkverksamhet redovisas tydligt i public service-redovisningarna (se vidare i avsnitt 11.1 om redovisningarnas utformning).

6.3.3 Ansvarsfördelning

Regeringens bedömning: Möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelningen för utbudet på nationella minoritetsspråk, teckenspråk och andra minoritetsspråk bör finnas kvar.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelningen för minoritetsspråksutbudet tas bort.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *STR-T*, *Sverigefinländarnas delegation* och *Sveriges Dövas Riksförbund*, tillstyrker förslaget.

Unionen, *Sverigefinländarnas delegation* och *Sverigefinska Riksförbundet* bejakar möjligheten för företagen att samarbeta i olika projekt. *Sametinget*, *SR*, *SVT*, *UR* och *Svenska Journalistförbundet* avstyrker eller är negativa till förslaget. *SR* och *Svenska Journalistförbundet* anser att samarbetet mellan programföretagen är ett sätt att använda resurserna optimalt. *SVT* anser att förslaget skulle medföra att bolagen tvingas prioritera kvantitet före kvalitet, vilket inte skulle gagna målgrupperna. *UR* anser att möjligheterna att uppfylla ett krav på ett ökat utbud på respektive minoritetsspråk förutsätter möjlighet till samordning.

Skälen för regeringens bedömning: Kommittén påpekar att den nuvarande möjligheten att fördela ansvaret för olika insatser inom minoritetsspråksverksamheten i teorin innebär att två av programföretagen helt kan avstå från sändningar på ett eller flera språk under en hel tillståndsperiod. Regeringen instämmer i att detta inte är en önskvärd konsekvens av regleringen, men konstaterar samtidigt att alla bolag erbjuder produktioner på minoritetsspråk. Ovanstående förslag om utbudet på minoritetsspråk medför att möjligheten försvinner att avstå från sändningar på nationella minoritetsspråk. Programföretagens samarbete på detta område är ett led i en effektiv resursanvändning, vilket är av betydelse inte minst i samband med kravet på ökat utbud på respektive minoritetsspråk.

Regeringen anser därför sammantaget, i likhet med bl.a. *Svenska Journalistförbundet*, att möjligheten till överenskommelse om ansvarsfördelningen för utbudet på nationella minoritetsspråk, teckenspråk och andra minoritetsspråk bör finnas kvar. Regeringen avser att följa hur minoritetsspråksutbudet samlas och hos respektive programföretag utvecklas under tillståndsperioden.

6.4 Kulturuppdraget

SR och *SVT* ska enligt sina sändningstillstånd erbjuda ett mångsidigt kulturutbud av hög kvalitet. Detta utbud ska fördjupas, utvecklas och vidgas under nuvarande tillståndsperiod.

Kulturuppdraget har tre delar. För det första ska *SR* och *SVT* bevaka, spegla och kritiskt granska händelser på kulturlivets olika områden i Sverige och andra länder. Det utländska programutbudet ska spegla olika kulturkretsar och innehålla program från olika delar av världen. Program om och från de nordiska grannländerna ska sändas i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen. För det andra ska *SR* och *SVT*, själva och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet, svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening och då särskilt på det svenska språket. Särskild vikt ska läggas

vid dramaproduktion av hög kvalitet. En del av stor vikt är att spegla de många olika kulturer och kulturyttringar som finns i Sverige. För det tredje ska SR och SVT göra föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga för hela publiken genom samarbete med olika kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda kulturområden i hela Sverige. SVT ska därutöver bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. UR ska enligt sitt sändningstillstånd erbjuda ett mångsidigt utbud som speglar de olika kulturer som finns i Sverige och innehåller program från hela världen.

Kulturperspektivet finns även i andra delar av sändningstillstånden. Samtliga programföretag ska erbjuda ett varierat utbud av program av hög kvalitet för och med barn och unga, vilket bl.a. innebär att på barns och ungas egna villkor förmedla nyheter och fakta samt kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av Sverige och världen. Programföretagen har dessutom ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället. Språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten och programföretagen ska tillhandahålla ett mångsidigt utbud av hög kvalitet på det svenska språket.

Enligt anslagsvillkoren ska SR och SVT, som en del av den årliga redovisningen av hur uppdraget fullgjorts, redovisa kulturuppdraget tydligare.

6.4.1 Ett stärkt kulturutbud även i fortsättningen

Regeringens bedömning: SVT och SR bör fortsätta att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud. Kvaliteten i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören bör stärkas.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén pekar på att det finns anledning att överväga förtydliganden i SR:s uppdrag avseende den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Stockholms dramatiska högskola*, *Kungliga Operan AB*, *SR*, *Copyswede*, *KLYS* och *Svensk Scenkonst*, instämmer i bedömningen.

SVT vill att kulturuppdraget formuleras utan en riktningssangivelse om ytterligare förstärkning, och lyfter, liksom SR, fram frågan om ökade resurser.

Statens kulturråd, *Sveriges Författarförbund*, *Sveriges Dramatikerförbund*, *Teaterförbundet*, *Copyswede* och *KLYS* betonar att programföretagen också har ett kulturpolitiskt ansvar som uppdragsgivare. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* betonar högt ställda krav på kvalitet i allt det som produceras och sänds. Sveriges Dramatikerförbund, Teaterförbundet och *Film&TV-Producenterna* lyfter fram dramaproduktionen för barn och unga. *Föreningen svenska tonsättare* och *Kungl. Musikaliska akademien* betonar det konstmusikaliska området.

SR anför att verksamheten som är knuten till Berwaldhallen främst är konserthusverksamhet som därmed inte kan regleras i sändningstillståndet, utan – i fall det finns behov av reglering – i anslagsvillkoren.

Prop. 2012/13:164 Föreningen svenska tonsättare, Svensk Scenkonst och Kungl. Musikaliska akademien välkomnar skrivningar om denna verksamhet i sändningstillstånden.

Skälen för regeringens bedömning: 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 nuvarande tillståndsperiod beslutade riksdagen att SR och SVT skulle fortsätta att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud (prop. 2008/09:195, bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Ekonomiska förutsättningar för detta gavs bl.a. genom att medelstillelningen till programföretagen ökade med 3 procent det första året i tillståndsperioden. Därutöver har SR tilldelats särskilda medel om fem miljoner kronor per år för att bibehålla kvaliteten i verksamheten som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. År 2012 tilldelades programföretagen extra medel om sammanlagt 100 miljoner kronor i syfte att öka tillgängliggörandet av arkiven, vilka innehåller ett rikt kulturarv bestående av radio- och tv-sändningar från flera decennier (prop. 2011/12:1, utg.omr. 17, bet. 2011/12:KrU1, rskr. 2011/12:74), se vidare avsnitt 7.6.

Kommittén har kartlagt vad som har gjorts med anledning av riksdagens beslut om ett utvidgat kulturutbud och kommit fram till att beslutet hos både SR och SVT har bidragit till såväl en breddning av kulturbegreppet som en integrering av kulturrelaterat innehåll i flera olika typer av programkategorier. Detta har fått den positiva effekten att utbudet kan nå större målgrupper, samtidigt som det kan bli svårare att följa upp hur utbudet utvecklas. Frågor om redovisning och uppföljning behandlas närmare i avsnitt 11.1.

Regeringen anser att SR och SVT även under nästa tillståndsperiod bör fortsätta att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud. Den riktningssägelse som ligger i detta är enligt regeringens mening en viktig markering av att kulturansvaret är en central del av uppdraget i allmänhetens tjänst. Med ett rikt kulturutbud kan programföretagen bidra till att stödja enskilda människor att växa och utvecklas till självständiga, kreativa och aktiva individer i samhällslivet. Genom att sända föreställningar, konserter och andra kulturhändelser har SR och SVT också en stor betydelse för tillgängligheten till exempelvis nationalscenernas och andra institutioners repertoar. Liksom under nuvarande tillståndsperiod bör UR:s primära uppgift vara att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet. Regeringen ser dock positivt på att UR tar ett ansvar på kulturområdet genom att en stor andel av företagets program är kulturrelaterade.

Några remissinstanser har framfört att kulturverksamheten inom SR och SVT bör bedrivas på en hög konstnärlig nivå och att produktionerna ska hålla en hög kvalitet. Regeringen instämmer i att dessa ambitioner bör vara vägledande, och anser att det inte bör föras in några mer detaljerade bestämmelser i sändningstillstånden om särskilda konstformer. Som bl.a. *Teaterförbundet* påpekar har programföretagen ett kulturpolitiskt ansvar som arbetsgivare och uppdragsgivare för fristående kulturskapare.

SR ansvarar för Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. Dessa institutioner är av stor betydelse för SR:s och SVT:s kulturuppdrag och även ur ett nationellt kulturpolitiskt perspektiv. Det är därför angeläget att kvaliteten i verksamheten stärks ytterligare och att SR:s uppdrag rörande dessa institutioner förtydligas i relevanta delar. I avsnitt 8.2 föreslår regeringen att det särskilda tillskottet till verksamheten ökar och förs in i den ordinarie medelstillsdelningen. Som SR påpekar bör förtydligandena föras in i anslagsvillkoren och inte i sändningstillståndet, eftersom verksamheten utgör konserthusverksamhet snarare än programverksamhet.

6.4.2 Det nordiska samarbetet behöver inte stärkas ytterligare

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av att ytterligare stärka programföretagens uppdrag med avseende på det nordiska samarbetet.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: SR, SVT och UR instämmer i eller har inget att invända mot bedömningen.

Stockholms dramatiska högskola, Institutet för språk och folkminnen, Föreningen svenska tonsättare, Copyswede, KLYS och Föreningen Norden instämmer inte i bedömningen utan anser att det nordiska samarbetet bör öka, t.ex. på tv-området och musikområdet. Institutet för språk och folkminnen anser att möjligheterna att utveckla en samnordisk kulturkanal bör utredas vidare. Föreningen Norden anser att det är angeläget att undanröja de hinder som alltför finns för att nordiska allmän-tv-kanaler ska bli tillgängliga i alla svenska distributionsnät.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår ovan ska SR och SVT som en del av kulturuppdraget sända program om och från de nordiska grannländerna i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen. En central del i det nordiska samarbetet är SVT:s och UR:s engagemang i Nordvision – enligt kommittén den mest betydelsefulla och omfattande källan till nordiska tv-program. Samarbetet omfattar bl.a. programutbyte och samproduktioner av program. Sett över tid har antalet samproduktioner minskat, medan programutbytet har ökat. På radiosidan är inte samarbetet lika utvecklat. Språkskillnaderna mellan de nordiska länderna gör att det sällan sänds program från andra nordiska länder i radio. SR har emellertid ett journalistiskt och publicistiskt samarbete med programföretagen i övriga nordiska länder. Ett sådant exempel är SR Sameradio som har ett omfattande samarbete med norska och finska sameradion. Även SVT har genom nyhetsprogrammet Oddasat ett gränsöverskridande samarbete riktat till den samiska gruppen.

Regeringen bedömer sammantaget, i likhet med bl.a. SVT och UR, att programföretagens uppdrag när det gäller nordiskt samarbete inte behöver stärkas. I detta ligger också att regeringen inte förordar en etablering av en samnordisk tv-kanal enligt Nordiska rådets tidigare rekommendation. Insatser för att öka spridningen av och tillgängligheten

Prop. 2012/13:164 till nordisk kultur är lovvärda, men bör utformas på annat sätt. Inom Nordiska ministerrådet har exempelvis en diskussion aktualiserats om rättighetsproblematiken kring spridningen av tv-program inom Norden. Ministerrådet har också beslutat om en förstudie avseende etablering av en filmportal med nordiskt producerad kort- och dokumentärfilm. Den svenska regeringen följer dessa frågor noga.

6.4.3 SVT:s filmuppdrag

Regeringens bedömning: SVT ska även under nästa tillståndsperiod bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion, oavsett om filmpolitiken genomförs via ett filmavtal eller på annat sätt.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet*, *SR*, *SVT* och *UR* instämmer i bedömningen.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet betonar vikten av att SVT är generöst, aktivt och kompetent i sin roll för svensk film. Filminstitutet och *Film&TV-Producenterna* anser att SVT:s ekonomiska insatser i filmproduktioner enligt filmavtalet inte ska likställas med privatkapital, och att bolaget inte ska konkurrera om det publikrelaterade stödet.

Bland andra *Teaterförbundet*, *Copyswede* och *KLYS* instämmer inte i bedömningen. Enligt instanserna bör det införas krav på en fylligare och tydligare redovisning av hur SVT uppfyller sitt filmuppdrag.

Skälen för regeringens bedömning: SVT ska som en del av kulturuppdraget i sändningstillståndet bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Regeringen konstaterar, liksom kommittén, att företaget är en central aktör när det gäller svensk film och uppfyller detta villkor på flera sätt, genom att bevaka, skapa och tillgängliggöra film.

Den svenska filmpolitiken genomförs i stora delar genom filmavtalet. SVT tar genom sitt deltagande i det avtal som har tecknats för perioden 2013–2015 ett stort ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion. Företaget bör fortsätta att ta detta ansvar under den kommande tillståndsperioden, oavsett om filmpolitiken efter 2015 genomförs via ett filmavtal eller på annat sätt.

Villkoret i SVT:s sändningstillstånd avseende filmuppdraget bör inte ändras i dagsläget. Enligt regeringens bedömning är det inte lämpligt att förstärka eller på annat sätt detaljreglera SVT:s uppdrag inför de förhandlingar om ett nytt filmavtal som troligen kommer att äga rum under nästa tillståndsperiod. I samband med dessa förhandlingar kommer frågor kring SVT:s roll och ekonomiska insatser sannolikt att aktualiseras.

SVT:s engagemang för svensk filmproduktion bör redovisas tydligt i public service-redovisningarna och, i de delar som rör filmavtalet, till Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Om ett nytt filmavtal inte träffas för tiden efter 2015 förutsätter regeringen att SVT redovisar sitt engagemang för svensk filmproduktion i public service-redovisningarna. Frågor kring redovisning behandlas närmare i avsnitt 11.1.

7.1 Var programutbudet ska göras tillgängligt

Regeringens bedömning: Utöver de tillståndspliktiga sändningarna bör programföretagen själva bedöma var programutbudet ska göras tillgängligt baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till och användning av olika distributionsformer samt publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet. Kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten ska kunna tas emot av allmänheten i Sverige utan villkor om särskild betalning.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén bedömer att programföretagen bör tillhandahålla sina program och tjänster på internet i öppna lösningar utan annan kostnad utöver erlagd radio- och tv-avgift.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Mittuniversitetet*, *SR*, *SVT*, *UR*, *Teracom Group* och *TV4 AB* instämmer i bedömningen att det bör vara upp till programföretagen att avgöra var programutbudet ska tillgängliggöras. *Göteborgs universitet*, *Ung Media Sverige* och *ElektronikBranschen* understryker betydelsen av distributionen på internet. *Handisam* och *Post- och telestyrelsen* betonar vikten av att programföretagen använder ny teknik, bl.a. för att ge personer med funktionsnedsättning nya möjligheter att ta del av utbudet.

SVT påpekar att den verksamhet som andra aktörer bedriver med att vidareända SVT:s programtjänster inte kan anses utgöra del av SVT:s verksamhet. SVT anser vidare att rätten att bedöma var utbudet ska göras tillgängligt också måste omfatta rätten att bedöma på vilka villkor programutbudet ska tillhandahållas i förhållande till olika distributörer, och att det fortsatt bör vara SVT:s ansvar att komma överens med olika externa aktörer om hur de ska få tillgång till SVT:s innehåll.

Konkurrensverket anser att utvecklingen av nya public service-tjänster bör vara teknikneutral. *Com Hem AB*, *TeliaSonera AB* och *Modern Times Group MTG AB (MTG)* anser att det bör tydliggöras att SVT:s uppdrag är konkurrensneutralt när det gäller val mellan olika distributionsplattformar, och att SVT måste tillgängliggöra sitt programutbud till alla som har tv-mottagare. Enligt *Com Hem AB* och *TeliaSonera AB* bör SVT stå för kostnaderna för denna distribution, t.ex. när det gäller rättighetsersättningar. Enligt *MTG* bör det innehåll som SVT distribuerar via *SVT Play* även distribueras via operatörernas on demand-tjänster och erbjudas till leverantörer av tv-tjänster via internet.

I princip samtliga remissinstanser som har yttrat sig instämmer i bedömningen att program och tjänster på internet ska tillhandahållas i öppna lösningar och utan annan kostnad utöver erlagd radio- och tv-avgift. Enligt *SR*, *Copyswede* och *KLYS* bör bedömningen inte utesluta att innehållet också kan erbjudas genom speciallösningar som Facebook och Spotify, även om det kräver betalning av publiken. *Södertörns högskola* anser att problematiken kring att distribuera innehåll via kommersiella aktörer behöver diskuteras mer. *Göteborgs universitet*

Prop. 2012/13:164 betonar att distributionsvägar som kan skada trovärdigheten för public service ska undvikas. Teracom Group anser inte att internet kan likställas med marknätet eftersom programmen inte kan göras tillgängligt via internet utan mellanhänder och utan villkor om särskild betalning.

Skälen för regeringens bedömning

Inga nya skyldigheter att tillgängliggöra utbudet

I avsnitt 5.4 gör regeringen bedömningen att programföretagens kärnverksamhet även i fortsättningen ska vara att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Denna bedömning gäller oavsett på vilka distributionsplattformar programmen görs tillgängliga. I denna mening är uppdraget teknikneutralt och inriktat på att sändningarna ska göras tillgängliga på de plattformar som publiken använder. Med denna utgångspunkt är det regeringens uppfattning att programföretagen utöver de tillståndspliktiga sändningarna själva bör bedöma var programutbudet, dvs. kärnverksamheten, ska tillgängliggöras baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till och användning av olika distributionsformer samt publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet. I detta ligger att vara försiktig med oprövad teknik och att beakta att alla inte har tillgång till all teknik.

Det bör också göras en avvägning av kostnaderna i förhållande till nyttan för allmänheten. Av resonemanget följer att regeringen inte anser att det i nuläget bör införas några nya skyldigheter för SR, SVT och UR att tillgängliggöra sitt programutbud på särskilda distributionsplattformar. Det bör i stället vara upp till programföretagen att, utifrån de förutsättningar som ges i sändningstillstånd och anslagsvillkor, komma överens med nätoperatörer och andra aktörer om hur programutbudet ska distribueras. Mot bakgrund av att radio- och tv-program i dag efterfrågas i stor utsträckning på andra plattformar än de traditionella vill regeringen emellertid betona vikten av att programföretagen fortsatt deltar i utvecklingen när det gäller produktions- och distributionsteknik och har en öppen inställning till nya möjligheter att tillgängliggöra utbudet. Detta kan inte minst ge personer med funktionsnedsättning nya möjligheter att ta del av utbudet (se avsnitt 7.5.1).

Utbudet ska kunna tas emot utan villkor om särskild betalning

Enligt SR:s anslagsvillkor ska företagets sändningar kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. För SVT och UR gäller motsvarande bestämmelse för de sändningar som är riktade till Sverige, medan de sändningar som görs tillgängliga utanför Sverige ska bära sina egna kostnader. Den avgörande principen är att kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten finansieras med radio- och tv-avgiftsmedel och därför bör kunna tas emot av publiken, oavsett vilken distributionsplattform den väljer, utan villkor om särskild betalning. En logisk följd av detta resonemang är att även de delar av kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som tillhandahålls på internet görs tillgängliga i öppna lösningar och utan annan kostnad än erlagd radio- och tv-avgift.

Som kommittén för fram är det nödvändigt att användarna står för kostnaden för internetabonnemang och datatrafik för att kunna ta emot programmen och tjänsterna. Detta är rimligt eftersom internetabonnemangen inte specifikt är kopplade till mottagandet av innehåll från programföretagen, utan något användaren behöver för att få tillgång till de tjänster som finns på internet. Däremot ska publiken som huvudregel inte behöva betala extra kostnader för särskilda tjänster eller abonnemang för att nå kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten inom SR, SVT och UR. Detta hindrar dock inte, enligt regeringens uppfattning, att programföretagen, utöver de öppna och kostnadsfria tjänsterna, också tillhandahåller sitt utbud via speciallösningar som kan kräva abonnemang eller betalning, t.ex. Spotify, Youtube eller andra beställtjänster, om det ökar tillgängligheten till utbudet. Vid valet av kommersiella eller andra distributionsvägar bör programföretagen emellertid, som *Göteborgs universitet* och *Södertörns högskola* framhåller, försäkra sig om att den höga trovärdigheten för radio och tv i allmänhetens tjänst inte skadas, vilket bl.a. inbegriper att programföretagen inte får sända reklam.

I avsnitt 7.3 lämnas närmare bedömningar om tv-sändningar i tråd, bl.a. när det gäller frågan om rättighetsersättningar.

7.2 Tv-distribution i marknätet

Regeringens bedömning: Marknätet kommer även under nästa tillståndperiod att utgöra en central distributionsplattform för tv-sändningar från SVT och UR.

Det nuvarande täckningskravet för SVT:s och UR:s tv-sändningar i marknätet är fortfarande relevant i förhållande till företagens uppdrag att sända programtjänster till hela landet och dessutom viktigt ur beredskapssynpunkt. Det innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

SVT bör tills vidare ha rätt att sända fyra standard-tv-kanaler i marknätet. Den närmare omfattningen av SVT:s hd-tv-sändningar får avgöras vid kommande tillståndsgivning.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén bedömer att SVT fortsatt bör ha rätt att sända två programtjänster med hd-tv-kvalitet.

Myndigheten för radio och tv:s bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Marknätets betydelse och krav på täckning

SR, SVT, UR, Teracom Group, Branschkansliet och ElektronikBranschen instämmer i kommitténs bedömning att marknätet under nästa tillståndperiod kommer att utgöra en central distributionsplattform för SVT och UR. Flera remissinstanser, t.ex. ett stort antal länsstyrelser, framhåller

Prop. 2012/13:164 programföretagens roll inte minst under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Flera remissinstanser, bl.a. *Konsumentverket*, *Post- och telestyrelsen*, *SR*, *SVT*, *Teracom Group*, *IT & Telekomföretagen*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Hyresgästföreningen* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*, instämmer i myndighetens bedömning att det nuvarande täckningskravet fortfarande är relevant i förhållande till företagens uppdrag att sända programtjänster till hela landet. *Konkurrensverket* instämmer i huvudsak i bedömningen, men föreslår att SVT:s täckningskrav i marknätet sänks till 98 procent inför tillståndsperioden 2014–2019. Verket anser vidare att det skulle gynna konkurrensen om kravet på SVT att använda marknätet slopades från 2020. SVT framhåller att en sänkning av SVT:s täckningskrav i marknätet inte bara skulle påverka enskilda hushåll med egen mottagning utan även kabelanslutna hushåll, eftersom kabelnät främst tar emot och vidareänder signaler från marknätet. Flera remissinstanser, bl.a. *Post- och telestyrelsen* och *Konkurrensverket*, anser att en översyn av frågor om bl.a. täckningskrav, driftsäkerhets- och beredskapskrav och spektrumanvändning bör göras i god tid före den tillståndsperiod som inleds 2020.

Antal programtjänster

SR, *SVT* och *UR* anser att SVT:s rätt att sända fyra programtjänster bör gälla såväl standard-tv- som hd-tv-sändningar. SVT vill vidare ha rätt att successivt ersätta dagens standard-tv-sändningar med hd-tv-sändningar och ser det därför som önskvärt att rätten att sända uttrycks just som en rätt och inte som en skyldighet. *Teracom Group* anser att SVT ska sända fyra programkanaler i standard-tv och minst två i hd-tv under tillståndsperioden. Därutöver ska SVT ges rätt att inleda sändningar av ytterligare två hd-tv-kanaler. SVT bör vidare ges rätt att själva besluta när sändningar av de två hd-tv-kanalerna ska inledas och när sändningarna i standard-tv ska ersättas med hd-tv. Programföretag bör inte, enligt *Teracom Group*, tilldelas ett särskilt angivet sändningsutrymme i form av t.ex. en egen multiplex (mux). *ElektronikBranschen* anser att public service bör vara ledande i den tekniska utvecklingen och därför tillåtas och uppmuntras att på sikt sända i nya tv-format som Ultra HD, 3d-TV och hybrid-TV.

Skälen för regeringens bedömning

Reglering i nuvarande sändningstillstånd

Riksdagen har mot bakgrund av propositionen *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013* (prop. 2008/09:195) beslutat att SVT ska ha fortsatt rätt att använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal (multiplex) och där sända så många programtjänster som den tillgängliga överföringskapaciteten medger (bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska, enligt riksdagsbeslutet, kunna ta emot sändningarna. Vidare har beslutats att om SVT vill sända ytterligare permanenta programtjänster i marknätet, och det tilldelade utrymmet inte är tillräckligt för detta, får tillstånd sökas hos regeringen.

Regeringen beslutade den 17 december 2009 om tillstånd för SVT att sända rikstäckande television (dnr Ku2009/2313/MFI). Tillståndet innebär en rätt att sända televisionsprogram i hela landet samt att tillsammans med UR sända televisionsprogram under hela dygnet, att därvid använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal samt att sända så många samtidiga programtjänster som den tillgängliga överföringskapaciteten medger. Att sända rikstäckande program innebär en rätt att dela upp sändningen i regionala sändningar. SVT ska enligt tillståndet sända SVT1 och SVT2 samt ytterligare två programtjänster till hela landet. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. SVT ska sända regionala nyhetsprogram.

Regeringen beslutade den 17 juni 2010 om kompletterande tillstånd för SVT (dnr Ku2010/412/MFI). Tillståndet innebär en rätt att sända televisionsprogram i hela landet och att tillsammans med UR under hela dygnet sända SVT1 och SVT2 i högupplöst kvalitet (hd-tv-kvalitet) och att därvid utnyttja ytterligare överföringskapacitet. Tillståndet innebär samtidigt en skyldighet att sända SVT1 och SVT2 i hd-tv-kvalitet. Programtjänsterna ska kunna tas emot i de områden som tillgänglig nätinfrastuktur och frekvensresurser för det aktuella sändarnätet medger. SVT ska sända regionala nyhetsprogram under förutsättning att regional nedbrytning av sändningen är tekniskt möjlig och kan ske till en rimlig kostnad.

UR har vid ovan nämnda datum meddelats tillstånd respektive kompletterande tillstånd med rätt respektive skyldighet att sända tv-program med utnyttjande av SVT:s sändningsutrymme, enligt överenskommelse som träffas mellan bolagen (dnr Ku2009/2314/MFI och Ku2010/412/MFI).

SVT och UR ska enligt sändningstillstånden utforma sändningarna på sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Företagen ska använda digital utsändningsteknik för marksändningar. SVT och UR får även distribuera programmen på andra sätt så att de blir möjliga att ta emot i hela landet.

Den tekniska kvaliteten på sändningarna ska vara hög. Företagen 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 och UR ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egen-sändningar.

Samtliga tillstånd för SVT och UR gäller t.o.m. den 31 december 2013.

Marknätets betydelse och krav på täckning

Marknätet består av ett stamnät med 54 större sändarstationer, som tillsammans med ca 100 mindre sändarstationer täcker ca 98 procent av befolkningen. Utöver detta finns 419 mindre sändarstationer genom vilka SVT täcker ytterligare ca 1,8 procent av befolkningen. Detta innebär sammantaget en befolkningstäckning på minst 99,8 procent för SVT:s sändningar.

Distribution via marknätet är stabil och säker ur beredskapssynpunkt och väl lämpad för att sända regionala program. Marknätssändningar är

Prop. 2012/13:164 även lättillgängliga för hushållen, bl.a. genom att de kan tas emot i hela landet, även i glesbygd, med relativt billig och enkel mottagningsutrustning. Sändningar av radio och tv i allmänhetens tjänst sker okrypterat och utan krav på abonnemang. Dessa förhållanden medför att marknätet ofta används som mottagningsform i olika fritidsboenden. Programföretagen använder samtidigt fler distributionsplattformar för tv-sändningar. Utöver sändningar via marknät sker sändningar via satellit-, kabel-, ip-tv- respektive mobilnät. År 2012 hade, enligt Mediamätning i Skandinavien (MMS), ca 30 procent av hushållen marksänd tv som sitt huvudsakliga mottagningsätt för tv-sändningar. Ungefär 35 procent hade kabel-tv som huvudsakligt mottagningsätt för tv-sändningar. Satellit-tv användes av ca 16 procent och ip-tv av ca 11 procent. När det gäller marksänd tv kan det vidare uppskattas att omkring 10 procent av hushållen enbart har fri-tv (SVT:s kanaler, TV4, TV6 och TV Finland i Mälardalen). Tillgängligheten till SVT:s sändningar har även ökat genom att företaget i februari 2013 började sända sina kanaler på internet.

Flera remissinstanser instämmer i kommitténs bedömning att marknätet under nästa tillståndsperiod kommer att utgöra en central distributionsplattform för SVT och UR.

Myndigheten för radio och tv har haft regeringens uppdrag 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 (dnr Ku2012/1308/MFI). I uppdraget ingick att lämna förslag på en lämplig nivå för täckningskravet i marknätet och, om det är motiverat, hur andra distributionsätt ska få användas för att uppfylla kravet att tv-sändningarna ska nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige.

Myndigheten bedömer att det nuvarande täckningskravet för SVT:s sändningar i marknätet fortfarande är relevant bl.a. eftersom marknätet har en hög utbredning även i glesbygd och tekniken medger att samma program sänds till många personer samtidigt. Enligt myndigheten är det vidare inte säkert att utgångspunkterna beträffande regional nedbrytbarhet samt säkerhet och beredskap skulle kunna upprätthållas vid ett minskat täckningskrav i marknätet. Därtill kommer att det i nuläget inte går att uppnå någon betydande spektrumeffektivisering med ett sänkt krav i marknätet. Kravet bör alltså, enligt myndigheten, även under tillståndsperioden 2014–2019 vara att täcka 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige. I god tid inför den tillståndsperiod som följer därefter bör dock, enligt myndigheten, frågan om SVT:s täckningskrav och hur frekvensutrymmet för marksänd tv ska användas totalt sett för att uppnå största möjliga samhällsnytta och den mest effektiva spektrum-användningen utredas och beslutas.

Flera remissinstanser instämmer i myndighetens bedömning att det nuvarande täckningskravet fortfarande är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet.

Regeringen gör mot bakgrund av de fördelar som anförts avseende marknätssändningar samt de begränsade möjligheterna att reglera programföretagens verksamhet på annat sätt än genom villkor i sändningstillstånd (se avsnitt 4.2) bedömningen att marknätet även under nästa tillståndsperiod kommer att utgöra den grundläggande distributionsplattformen för SVT och UR. Regeringen anser vidare att de

höga kraven på programföretagen när det gäller bl.a. tillgänglighet, regional nedbrytbarhet och säkerhet inte bör sänkas och bedömer, liksom *Myndigheten för radio och tv* men till skillnad från *Konkurrensverket*, att det nuvarande täckningskravet för SVT:s sändningar i marknätet fortfarande är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända till hela landet. Därför bör nuvarande villkor om att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna gälla även under nästa tillståndsperiod. För sändningar som sker med hd-tv-kvalitet i annan frekvenskanal än där SVT:s standard-tv-sändningar sker, kan det dock alltjämt finnas skäl att anpassa täckningskravet i förhållande till vad som gäller för andra programföretag i aktuellt utrymme. Mot bakgrund av bl.a. den tekniska utvecklingen bedömer regeringen vidare, liksom flera remissinstanser, att det finns skäl att i god tid inför tillståndsperioden från och med 2020 se över frågor om täckningskrav i marknätet, alternativa distributionsformer och andra frågor som kan vara relevanta i sammanhanget.

Antal programtjänster

I skälen för regeringens beslut om kompletterande tillstånd för hd-tv-sändningar anfördes bl.a. att permanenta nya tjänster som SVT och UR avser att sända i marknätet bör upprätthålla så hög kvalitet som möjligt. Vidare konstaterades att SVT i samband med tillståndsgivningen avsåg att avstå från utrymme i den frekvenskanal som bolaget disponerade sedan tidigare. Mot denna bakgrund och efter samråd med dåvarande Radio- och TV-verket bedömde regeringen att det fanns skäl att låta SVT:s två huvudkanaler ingå bland de programtjänster som fick tillstånd i de två nya frekvenskanaler som skulle tas i bruk för hd-tv-sändningar.

Myndigheten för radio och tv har den 31 maj 2013 redovisat regeringens uppdrag att analysera olika handlingsalternativ och föreslå vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet bör få användas för tv-sändningar och sökbar text-tv under tiden från och med den 1 april 2014 till och med den 31 mars 2020, samt redovisa hur många sändarnät som beräknas vara möjliga att använda inom detta utrymme. Uppdraget har genomförts i nära dialog med Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket. I rapporten (dnr Ku2013/1232/MFI) föreslås bl.a. att ett sändningsutrymme motsvarande det som för närvarande används för marksänd tv bör få användas under den aktuella perioden för sådana tv-sändningar och sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Beredning pågår av de frågor som tas upp i rapporten inför kommande regeringsbeslut som planeras till hösten 2013.

Radiofrekvenser är en begränsad och viktig naturresurs med stort samhällsekonomiskt värde. Tillståndsgivningen i marknätet bör därför utgå från att användningen ska ske på ett effektivt sätt. Det finns mot den bakgrunden, enligt regeringens mening, skäl att sträva efter effektivare komprimerings- och utsändningstekniker i marknätet, samtidigt som utrymme ges när det gäller olika tjänster som publiken efterfrågar, t.ex. hd-tv-sändningar. Regeringen ser vidare skäl till att det under en övergångsperiod kan vara nödvändigt att i viss omfattning bedriva parallellsändningar med olika sändningstekniker av programtjänster från bl.a. SVT.

Prop. 2012/13:164 Regeringen anser, i likhet med kommittén, att SVT tills vidare bör ha rätt att sända fyra standard-tv-kanaler (SVT1, SVT2 och två ytterligare programtjänster) i marknätet. Om SVT vill upphöra med standard-tv-sändningarna under tillståndspanen bör företaget ansöka om detta hos regeringen.

När det gäller företags sändningar i högupplöst kvalitet finner regeringen att det kan finnas skäl att utgå från nuvarande situation, dvs. med två hd-tv-kanaler (SVT1 och SVT2 i hd-tv-kvalitet). Det samma bör gälla den överföringskapacitet som SVT bör ha rätt att använda för sådana sändningar. Mot bakgrund av det planerade beslutet om vilket sändningsutrymme som bör få användas för marksänd tv under nästa tillståndspanen finns det dock anledning att återkomma med definitiva bedömningar i dessa delar vid kommande tillståndsgivning. Regeringens beslut om sändningstillstånd i de delar som här avses bör föregås av en ansökan från SVT och ett samråd med berörda myndigheter om marknätets fortsatta utveckling i frågor som rör sändningsutrymme, hd-tv-sändningar, utsändningsteknik m.m.

7.3 Vidaresändningsplikten ska utredas

Regeringens bedömning: Det finns skäl att på nytt se över behovet av en vidaresändningsplikt i kabelnät. En utredning bör därför få i uppdrag att analysera hur allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning kan tillgodoses i framtiden och förutsättningarna för att avskaffa vidaresändningsplikten.

Skälen för regeringens bedömning

Trådsändningar omfattas av den grundläggande principen om etableringsfrihet enligt 3 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Vidaresändningsplikten, som utgör en inskränkning i etableringsfriheten, regleras i 9 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) och har stöd i 3 kap. 1 § andra stycket YGL. Där anges att det i lag får meddelas föreskrifter i fråga 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.

Reglerna om vidaresändningsplikt tillkom främst för att säkerställa att de som bor i en kabelansluten fastighet har tillgång till vissa programtjänster på samma eller likvärdiga villkor som de som kan ta emot marksändningar. En utgångspunkt är att vidaresändningsplikten bör vara väl avvägd mellan kabeloperatörernas rätt att fritt förfoga över vilket innehåll som ska distribueras i deras nät och allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Vid en avvägning bör den tekniska utvecklingen inom distribution av tv-program och allmänhetens utökade möjligheter att ta emot tv-program beaktas. Den gemensamma europeiska regleringen av vidaresändningsplikten finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (det s.k. USO-direktivet), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv

2009/136/EG av den 25 november 2009. Enligt artikel 31.1 i USO-direktivet får företag som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och tv-sändningar till allmänheten där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar åläggas skälig sändningsplikt för överföring av vissa angivna radio- och tv-sändningar och tilläggstjänster. Detta gäller särskilt tjänster för att ge slutanvändare med funktionshinder lämpligt tillträde. Sådan sändningsplikt ska endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla mål avseende allmänintresset som klart definieras av varje medlemsstat. Skyldigheterna ska vara proportionella och öppna för insyn. Medlemsstaterna ska regelbundet se över sändningsplikten.

Frågans tidigare hantering

Regeringen gjorde i propositionen En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115 s. 193) bl.a. bedömningen att det fortfarande finns ett behov av en lagstadgad vidare-sändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Vidare bedömdes i propositionen att de nuvarande och de föreslagna bestämmelserna om vidare-sändningsplikten uppfyller USO-direktivets krav på tydligt angivna mål, proportionalitet och öppenhet för insyn. I propositionen angavs att regeringen såg anledning att fortsatt följa och vid behov återkomma i frågor som rör vidare-sändningsplikten (s. 199).

Myndigheten för radio och tv har haft regeringens uppdrag (dnr Ku2011/664/MFI) att göra en översyn av reglerna om vidare-sändningsplikt i kabelnät. Uppdraget redovisades i oktober 2011 i rapporten Vidare-sändningsplikt för tv-sändningar genom tråd. I rapporten gjordes bl.a. bedömningen att det finns ett fortsatt behov av en vidare-sändningsplikt i trådbundna nät och att reglerna är förenliga med USO-direktivet. Myndigheten anser vidare att SVT bör ta en mer aktiv del i hanteringen av de upphovsrättsliga kostnaderna för vidare-sändning, även om upphovsrättslagstiftningen tydligt anger skyldigheter för den som vidare-sänder att se till att förutsättningarna för en vidare-sändning enligt upphovsrättslagen är uppfyllda. Rapporten har remissbehandlats.

Frågan utreds på nytt

Regeringen konstaterar att det har gått snart två år sedan myndigheten redovisade sitt uppdrag. Under tiden har den tekniska utvecklingen inom distribution av tv-program fortsatt och allmänhetens möjligheter att ta emot tv-program ökat, bl.a. genom tillkomsten av ett antal internet-baserade tjänster som utmanar de traditionella tv-plattformarna. Flera nya aktörer har under det senaste året lanserat eller aviserat lansering av sådana tv-tjänster i konkurrens med redan etablerade aktörer inom tv-distribution. En annan förändring är att SVT i februari 2013 valde att göra sina kanaler fritt tillgängliga på internet via SVT Play. Det påverkar bedömningen av huruvida det webbaserade utbudet kan utgöra ett alternativ när det gäller möjligheter att få del av hela SVT:s utbud. Härtill kommer att pågående utbyggnad av olika elektroniska kommunikationsnät ger fler möjligheter att ta emot bl.a. tv-sändningar.

Regeringen anser att det finns skäl att fortsatt följa hur den senaste tidens utveckling inom distribution av tv-program påverkar allmänhetens möjligheter att ta emot tv-sändningar, inte minst programtjänster från SVT, och därmed också bedömningar kring behovet av en fortsatt vidare-sändningsplikt.

En jämförelse med andra länder kan här också vara av betydelse. Som ett exempel kan bl.a. konstateras att vidare-sändningsplikten i Danmark, från att tidigare också ha omfattat ett antal kanaler från bl.a. Danmarks Radio, nyligen har begränsats till att omfatta enbart Folketingskanalen och vissa tjänster för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen avser mot denna bakgrund att tillsätta en utredning med syfte att analysera hur allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning kan tillgodoses i framtiden och förutsättningarna för att avskaffa vidare-sändningsplikten. Frågor som rör fördelningen av upphovsrättsliga kostnader vid vidare-sändningsplikt bör också ingå i utredningen.

7.4 Ljudradiodistribution i marknät

7.4.1 Marksänd ljudradio och andra distributionsformer

Regeringens bedömning: Ljudradiodistribution via marknätet har sådana fördelar framför andra distributionsformer att marknätet för lång tid framöver kommer att vara en central distributionsform för ljudradio.

Det nuvarande täckningskravet för SR:s och UR:s analoga ljudradiosändningar i marknätet är relevant i förhållande till företagens uppdrag att sända programtjänster till hela landet och dessutom viktigt ur beredskapssynpunkt. Det innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår även att nuvarande villkor om täckning består.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i denna del, *Stockholms dramatiska högskola*, *Myndigheten för radio och tv*, *SR*, *SVT* och *Teracom Group*, delar helt eller i allt väsentligt kommitténs bedömning om ljudradiodistribution via marknätet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna i sammanlagt tretton län samt *Region Halland* anser att det är viktigt ur beredskapssynpunkt att något nät hela tiden har en täckning på 99,8 procent av befolkningen. Även *SR* anser att något av näten alltid ska ha en täckning på 99,8 procent.

Skälen för regeringens bedömning: Ljudradio kan distribueras via olika tekniker för ljudradio i marknätet, via distributionsnät primärt avsedda för tv-distribution, via satellit för mobil mottagning eller via internet i fasta och mobila bredbandsnät. I Sverige distribueras ljud-

radiokanaler i huvudsak via marksänd frekvensmodulerad analog ljudradio i band II (87,5–108 MHz, FM), men även över internet. I viss utsträckning sker även digitala ljudradiosändningar i marknätet med tekniken T-DAB (Terrestrial Digital Audio Broadcasting) och distribution av radiokanaler i kabel-tv-nät. Lyssnandet över internet är fortfarande begränsat, men kan väntas öka under kommande år, bl.a. med anledning av det ökade användandet av smarta mobiltelefoner.

Eftersom en stor del av radiolyssnandet sker mobilt utanför hemmet är det främst radio via mobila bredbandsnät som skulle kunna fungera som ett substitut för marksändningar av ljudradio. Som kommittén påtalar har marksänd radiodistribution dock en rad fördelar jämfört med radiodistribution via mobilt bredband. I marknät kan radiokanalerna nå ett obegränsat antal lyssnare inom sändarnas räckvidd utan att sändningskvaliteten påverkas av hur många som samtidigt lyssnar. I ett mobilnät delar alla användare och tjänster på kapaciteten och det är därför svårare att garantera en viss kvalitet på sändningen. Om hela den nuvarande ljudradiokonsumtionen i dag skulle flytta till bredbandsnäten skulle det troligen uppstå kapacitetsproblem i delar av mobilnäten. Även om kapacitetskraven på lång sikt skulle kunna uppfyllas kan den geografiska täckningen förväntas vara lägre än den SR:s sändningar i marknätet har i dag.

Distribution av radio via marknätet har de fördelarna att den inte medför några kostnader utöver inköp av en radiomottagare samt att marknätet är en robust informationsbärare, vilket är särskilt betydelsefullt under kristider eller katastrofer. SR har i dag villkor i sitt tillstånd för analoga sändningar när det gäller beredskap och säkerhet.

Regeringen delar mot denna bakgrund kommitténs bedömning att ljudradiodistribution via marknätet har sådana fördelar att marknätet för lång tid framöver kommer att vara en central distributionsform för radio. I likhet med kommittén anser regeringen att tillgängliggörande via internet i fasta och mobila bredbandsnät är ett viktigt komplement till mark-sändningarna.

Regeringen delar också kommitténs utgångspunkt att det nuvarande täckningskravet för SR:s och UR:s ljudradiosändningar på 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen bör gälla även fortsättningsvis. Detta är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet, men det är, som flera remissinstanser har framhållit, också viktigt ur beredskapssynpunkt.

7.4.2 Digitala ljudradiosändningar

Sändningar med T-DAB

Digitala radiosändningar i marknät har bedrivits i Sverige sedan 1995, då regeringen beslutade om fördelning av sändningsutrymme för digital ljudradio. SR inledde då digitala sändningar i T-DAB. De kommersiella programföretagen valde att inte sända digital radio eftersom de inte accepterade de tillståndsvillkor som regeringen föreslog. Mellan 1996 och 1999 byggdes det digitala radionätet ut till en befolkningstäckning på 85 procent. Från och med 2002 minskade täckningen till 35 procent, efter

Prop. 2012/13:164 att riksdagen beslutat om att minska kostnaderna för de digitala radiosändningarna i väntan på utvärdering.

Digitalradiokommittén föreslog i betänkandet Digital Radio (SOU 2004:16) att de digitala sändningarna skulle byggas ut etappvis. Regeringen meddelade dock 2005 att någon utbyggnad inte skulle påbörjas, med motiveringen att T-DAB-teknikens fördelar för konsumenterna inte var klarlagda och att tekniken haft begränsad framgång i andra länder (skr. 2005/06:66). 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 radiodistributionen. I januari 2006 gavs dåvarande Radio- och TV-verket i uppdrag att i dialog med berörda företag, myndigheter och organisationer ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker.

Förändrade förutsättningar

Radio- och TV-verkets slutrapport Framtidens radio redovisades 2008. Av rapporten framgick att huvuddelen av radiobranschen nu var enig i en rad frågor rörande radions framtid. Man var överens om att radion behövde utvecklas, att FM-nätet saknade kapacitet och därmed utvecklingspotential, att radion behövde en huvudform för distributionen, att digitaliseringen var nödvändig och det ganska omgående, att beslut om regler om tillstånd behövde fattas, att utrymme måste skapas för public service, privat lokalradio och närradio samt att radio via internet och mobilnät skulle komma att fortsätta utvecklas oavsett vilken huvuddistributionsform som väljs för radio. Aktörerna var dessutom överens om att FM-nätet inte borde släckas för tidigt, utan användas för exempelvis parallellsändningar och utökade lokal- och närradiosändningar.

I en gemensam skrivelse från SR, UR, MTG och SBS till Radio- och TV-verket 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+.

Ny reglering

När radio- och tv-lagen trädde i kraft den 1 augusti 2010 infördes nya regler om tillståndsgivning för digitala kommersiella radiosändningar. Syftet var att skapa tydligare förutsättningar för digital radio.

Enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen beslutar regeringen om det sändningsutrymme som får upplåtas för digital kommersiell radio, medan Myndigheten för radio och tv ger sändningstillstånd för sådana sändningar. Tillstånd får ges endast till den som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden och är beredd att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor. Tillståndsmyndigheten ska beakta 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.

Myndigheten för radio och tv får ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd att sända digital kommersiell radio motsvarande kostnaderna för ärendehantering. Ett tillstånd gäller i åtta år.

Som en följd av den internationella frekvensplaneringskonferensen i Genève 2006 tilldelades Sverige frekvensutrymme för marksänd digital ljudradio i band III (174–240 MHz) motsvarande fyra frekvenslager. Varje frekvenslager ger möjlighet att etablera ett rikstäckande sändarnät. Regeringen beslutade den 28 oktober 2010 att två av de fyra frekvenslagren i hela landet, med regional nedbrytbarhet i 34 områden, får upplåtas för kommersiella digitala radiosändningar som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen (dnr Ku2010/1721/MFI).

Myndigheten för radio och tv fastställde i juni 2011 tillsammans med Post- och telestyrelsen en strategi för tillståndsgivningen för digital kommersiell radio. Enligt strategin bör T-DAB+ eller därmed kompatibel teknik användas vid sändningarna. Den 4 juni 2012 utlyste Myndigheten för radio och tv tillstånd för digital kommersiell radio. När ansökningstiden löpte ut den 1 oktober 2012 hade 26 ansökningar från sju olika programföretag inkommit. Beslut om tillstånd väntas under 2013.

Samtidigt som regeringen i oktober 2010 fattade beslut om sändningsutrymme för digital kommersiell radio beslutade regeringen om förnyade tillstånd för SR och UR att sända digital ljudradio i samma omfattning som tidigare (dnr Ku2010/1722/MFI). SR:s tillstånd ger rätt att under hela dygnet sända digital ljudradio. I Stockholmsområdet och Norrbotten får SR samtidigt sända nio program och i Göteborgs- och Malmöområdena får tio program sändas samtidigt. SR ska 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 längst till och med den 31 december 2013.

Digitalradio i Europa

I Europa bedrivs reguljära digitalradiosändningar, förutom i Sverige, i T-DAB eller T-DAB+ i Belgien, Danmark, Malta, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien och Tyskland. I några av dessa länder finns planer för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio.

I Norge fastlades 2011 en plan för övergång till marksänd digitalradio som innebär att en släckning av FM-sändningar kan ske tidigast i januari 2017 eller 2019. De alternativa släckningsdatumen är beroende av i vilken utsträckning ett antal kriterier i januari 2015 är uppfyllda när det gäller sändningarnas täckning, utbudet, tekniska lösningar för radiomottagning i bil samt andelen radiolyssnare.

Storbritannien har sedan 2009 en plan för övergång till marksänd digitalradio, enligt vilken en släckning av FM-sändningar kan ske när vissa villkor för radiolyssnandet och sändningstäckningen är uppfyllda. Släckningsdatumet ska offentliggöras minst två år före släckningen. Villkoren tros kunna vara uppfyllda tidigast 2015, vilket skulle innebära att en släckning kan ske tidigast 2017.

Enligt ett mediepolitiskt avtal som träffades hösten 2012 mellan den danska regeringen och ett flertal oppositionspartier i Folketinget ska den marksända digitalradion byggas ut så att en släckning av FM-sändningarna kan ske vid utgången av 2019, detta under förutsättning att en viss andel av publiken lyssnar på digitalradio 2018.

7.4.3 Effekter av en digitalisering av ljudradion

Regeringens bedömning: De fördelar som en digitalisering av marknätet ger talar för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar kommitténs bedömning. *Statens kulturråd* ser digitaliseringen av marksänd radio som ett utmärkt sätt att göra radiomediet fortsatt relevant och öka mångfalden nationellt och lokalt. *SR* anför att det finns skäl att digitalisera marknätet eftersom FM-nätet lider av kapacitetsbrist och är dyrt. Ett digitalt marknät kan ge ett utökat och mer lyssnaranpassat utbud. *Sverigefinländarnas delegation* och *Sverigefinska Riksförbundet* ser i digitaliseringen en möjlighet till ökad tillgänglighet till finskspråkiga sändningar. *Radiobranschen* är positiv till digitalradio och ser den som avgörande för att utveckla radions plats i medielandskapet. Samtidigt betonas att branschen för närvarande saknar resurser för att medverka i en digitalradiosatsning. Till dem som instämmer i kommitténs bedömning hör även *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Teracom Group*, *TCO*, *Unionen*, *Svenska Journalistförbundet*, *Copyswede*, *KLYS*, *Modern Times Group MTG AB* och *Elektronik-Branschen*.

Kommitténs bedömning delas inte av *Stockholms dramatiska högskola*, *Post- och telestyrelsen*, *Närradios Riksorganisation*, *Public service-rådet* och *Elöverkänsligas Riksförbund*.

Stockholms dramatiska högskola och Post- och telestyrelsen efterlyser en analys av publikens behov av digital marksänd radio. Public service-rådet anser att det inte finns någon efterfrågan. Post- och telestyrelsen stöder en utveckling av den analoga ljudrundradion i FM-bandet och menar att den kan kompletteras med webbradio. Elöverkänsligas Riksförbund menar att den analoga FM-radion bör få vara kvar eftersom den är de svårt elöverkänsligas enda möjlighet att ta del av nyheter, underhållning, samhällsinformation och viktiga meddelanden till allmänheten.

Skälen för regeringens bedömning

Som framgår av det följande har en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio flera fördelar och även vissa nackdelar.

Nationella sändningar

I dag sänds endast SR:s kanaler nationellt i FM-bandet, där frekvensplaneringen inte ger utrymme för fler nationella sändningar. De största kommersiella kanalernas FM-nät hade 2011 en täckning i olika regioner i

landet på totalt mellan 38 och 86 procent, att jämföra med SR:s täckningskrav på 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Vilken täckning de kommersiella bolagen skulle efterfråga vid en digitalisering är i dag osäkert, eftersom en mycket hög täckning innebär höga kostnader, men genom nationella sändningar och därmed fler potentiella lyssnare ökar de kommersiella bolagens möjligheter till högre annonsintäkter. En digitalisering av marknätet ger förutsättningar för mer jämbördiga konkurrensvillkor, dels mellan SR och de kommersiella programföretagen, dels mellan olika kommersiella programföretag.

Fler kanaler

Digitala sändningar i det avsatta frekvensutrymmet ger möjlighet att sända fler kanaler än i dagens FM-nät, såväl fler kommersiella kanaler som fler kanaler i SR:s utbud. Tekniken T-DAB+ innebär att upp till 16 kanaler kan sändas samtidigt i ett sändarnät. Antalet kanaler beror på vilka krav som ställs på ljudkvaliteten. Programföretagen kan därmed nå fler olika intressegrupper i befolkningen. Även nya programföretag kan få möjlighet att etablera sig på marknaden.

Nya tjänster

En digitalisering av radiomediet ger möjlighet för programföretagen att utveckla nya tjänster. Via en display på digitalradiomottagaren kan bland annat olika typer av programinformation visas. I mottagare med inbyggt minne kan program som sänds direkt pausas och spolas tillbaka. Genom digitalisering ökar även möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till radioutbudet, genom bortfiltrering av oönskat ljud för ökad hörbarhet och texttolkning eller teckenspråkstolkning av ljudet.

Långsiktigt lägre distributionskostnader

Så länge samma kanalutbud erbjuds parallellt i FM-sändningar och marksänd digitalradio medför det distributionskostnader för två nät samtidigt. Om FM-sändningarna släcks innebär dock övergången till marksänd digitalradio lägre kostnader på lång sikt. SR:s kostnader för distributionen av dagens fyra FM-kanaler är enligt vad kommittén redovisar ca 160 miljoner kronor (exklusive moms) per år. Ett sändarnät med tekniken T-DAB+ och samma krav som i dag på täckning och redundans skulle enligt de beräkningar kommittén redovisar innebära en distributionskostnad på ca 100 miljoner kronor (exklusive moms) och samtidigt ge möjlighet till fler kanaler än i dag.

För en kommersiell radiokanal som i dag täcker 70–75 procent av befolkningen via olika regionala tillstånd är utsändningskostnaden enligt kommitténs redovisning ungefär 15 miljoner kronor (exklusive moms) per år. Denna kostnad skulle enligt kommitténs redovisning minska till ca 5 miljoner kronor (exklusive moms) per år för en täckning av 80 procent av befolkningen.

Energiförbrukningen för att sända digitalradio i marknätet är avsevärt lägre än för FM-radio, vilket bidrar till de minskade distributionskostnaderna. Ett sändarnät i T-DAB+ för SR skulle enligt en beräkning förbruka 35–50 procent mindre energi jämfört med de fyra FM-kanaler som SR sänder i dag.

För att lyssna på digitala radiosändningar i marknät krävs en digitalradiomottagare. År 2011 fanns det enligt Statistiska centralbyrån knappt 4,7 miljoner hushåll i Sverige. Vid ett antagande att varje hushåll regelbundet använder i genomsnitt två FM-mottagare (oräknat bilradio) skulle detta innebära att drygt nio miljoner radiomottagare behövde bytas ut vid en övergång till enbart digitala sändningar i marknät. Det såldes i Sverige 2011 omkring 420 000 FM-radiomottagare eller andra elektronikprodukter där FM-mottagare ingick.

Det kan antas att radiolyssnandet via smarta mobiltelefoner kommer att öka. I smarta mobiltelefoner är FM-mottagare ovanliga. Radiolyssnandet sker i regel via webben eller appar. Det är ovisst om mobiltelefoner i framtiden kommer att ha inbyggd mottagare för digital marksänd radio. Europeiska Radiounionen (EBU) driver en kampanj i syfte att de nya radioapparater och mobila terminaler, inklusive mobiltelefoner, som säljs i EBU-regionerna ska utrustas med en obligatorisk mottagare för FM-sändningar, T-DAB och T-DAB+.

De radiomottagare som finns på marknaden i länder där T-DAB eller T-DAB+ har införts i större skala kan redan i dag ofta ta emot sändningar via FM, T-DAB och T-DAB+ i samma apparat. En del mottagare kan även ta emot både marksänd radio och internetradio. Ju fler länder som använder samma teknik desto större blir skalfördelarna och desto lägre priserna för radiomottagare. På den europeiska marknaden har priserna sjunkit de senaste åren. I Norge kostar de billigaste radiomottagarna som kan ta emot T-DAB, T-DAB+ och FM-sändningar i samma apparat motsvarande ca 450 svenska kronor. I Storbritannien kostar de billigaste DAB-mottagarna motsvarande ca 240 svenska kronor. Priserna på mottagare kan förmodas sjunka ytterligare.

En stor del av radiolyssnandet sker i bil. Nya bilar säljs oftast med en förmonterad bilradio som är svår att byta. I äldre bilar är det lättare att byta radio. I Sverige fanns 2011 ca 4,4 miljoner personbilar, 550 000 lastbilar och 14 000 bussar. Enligt en överslagsberäkning tar det minst 15 år att byta ut hela bilparken. Det skulle alltså vid en övergång till enbart digitala sändningar via marknät ta lång tid innan alla bilar hade en förmonterad digitalradiomottagare. Alla stora bilmärken som säljs i Sverige erbjuder i dag mottagare för T-DAB eller T-DAB+ som extra utrustning. I bland annat Norge säljs adaptrar som kan användas för att ta emot digitalradiosändningar via den befintliga FM-mottagaren i bilen. Det skulle också kunna bli möjligt att lyssna på T-DAB+ i bilen via mobiltelefon, förutsatt att telefoner förses med relevant mottagare. Internetradio via mobiltelefon kommer att kunna vara ett alternativ i områden där mottagningen är god.

Sammanfattande slutsatser

En digitalisering av den marksända radion skulle innebära en rad fördelar: förbättrad konkurrens genom nationella sändningar även för kommersiella programföretag, fler kanaler med ett bredare utbud för fler lyssnargrupper, möjlighet till nya tjänster bland annat för personer med funktionsnedsättning och långsiktigt lägre distributionskostnader.

Det finns också vissa nackdelar. Under en övergångsperiod av parallellsändningar skulle kostnaderna för distributionen öka. Det krävs också att en stor mängd radiomottagare byts ut. Nackdelarna är dock av övergående karaktär. Fördelarna överväger sett i ett längre perspektiv.

Kommitténs bedömning om en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio delas som redovisats ovan av flertalet remissinstanser. De som inte delar bedömningen, bland andra *Post- och telestyrelsen*, ifrågasätter eller menar att det saknas en analys av publikens behov av en digitalisering. De framför bland annat att FM-sändningarna fungerar bra i dag och att flera av fördelarna med digitala sändningar kan uppnås med kompletterande webbradio.

Mot detta kan det anföras att radiolyssnandet alltså utgör en betydande del av människors mediekonsumtion. Publikens efterfrågan är inte något statiskt eller en gång för alla givet utan utvecklas i relation till programföretagens utbud av programtjänster och andra tjänster. Det är främst programföretagen som driver utvecklingen, i nära kontakt med lyssnarna. En övergång från FM-sändningar till digital marksänd radio innebär en utveckling av radiomediet i en distributionsform som av skäl som redovisats ovan (avsnitt 7.4.1) under lång tid framöver kan förväntas vara central.

Regeringen delar kommitténs bedömning att de fördelar som en digitalisering av marknätet ger talar för en övergång från FM-sändningar till digital marksänd radio.

Regeringens bedömning: Utvecklingen av marksänd digitalradio bör även i fortsättningen vara marknadsdriven samtidigt som marknaden behöver tydliga förutsättningar. SR har en central roll i en digitalisering och det är viktigt att SR och de kommersiella programföretagen samverkar.

En digitalisering av marknätet bör syfta till en övergång från FM-sändningar till digitalradio och innebär en investering för långsiktigt lägre distributionskostnader. Ett teknikskifte bör genomföras på ett sådant sätt att kostnaderna begränsas för radio- och tv-avgiftsbetalarna. En modell där SR:s kostnader för utbyggnad och parallellsändningar finansieras genom lån i Riksgäldskontoret är därför att föredra. Det är då angeläget att det från start finns ett uppskattat släckningsdatum för FM-sändningarna, som slutligt fastställs senare efter närmare prövning. Det är viktigt att perioden med parallellsändningar inte är längre än nödvändigt. Utgångspunkten bör därför vara att FM-sändningarna släcks 2022.

Regeringen avser att ge en branschsamordnare i uppdrag att tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med SR och de kommersiella programföretagen samt andra berörda aktörer utarbeta en plan för övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio utifrån dessa förutsättningar. När en sådan plan finns avser regeringen att återkomma i frågan om digitalisering av ljudradion.

SR:s och UR:s nuvarande tillstånd att sända digital ljudradio i vissa områden bör förlängas i avvaktan på beslut om nya digitalradio-tillstånd.

Kommitténs bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår nya sändningstillstånd för digitalradio för SR och UR med villkor om successivt utökad täckning, samt att SR:s och UR:s medelstilldelning höjs under nästa tillståndsperiod för att ge utrymme för en utbyggnad av digitalradio via marknät och för ett ökat programutbud i de digitala sändningarna. Kostnaderna bör enligt kommittén preciseras i ett underlag som SR och UR lämnar till Regeringskansliet. Kommittén lyfter även fram möjligheten att vid ett beslut om släckningsdatum för sändningar i FM finansiera de extra kostnaderna för parallellsändningar på samma sätt som vid övergången till digital-tv via marknät, det vill säga genom lån i Riksgäldskontoret. Efter en översyn av marknadsutvecklingen i samband med halvtidsöversynen av villkoren för de analoga tillstånden ska, enligt kommitténs förslag, en samlad bedömning visa om det går att besluta om släckningsdatum för SR:s och de kommersiella programföretagens FM-sändningar. Kommittén föreslår vidare att Myndigheten för radio och tv och PTS ges i uppdrag att presentera en lösning för närradions fortsatta sändningar senast den 1 juni 2016.

Utvecklingen, SR:s roll, samverkan

SR och Teracom Group instämmer i kommitténs bedömning beträffande utvecklingen av marksänd digitalradio, SR:s roll och vikten av samverkan mellan SR och kommersiella programbolag. *Radiobranschen* betonar betydelsen av samordning och framhåller att det redan finns enighet om den tekniska standarden. UR anser att public service kan vara med och bidra i utvecklingen av den digitala distributionen, även om denna i grunden bör vara marknadsdriven. De tekniska förutsättningarna, alternativen och möjligheterna för digital radio behöver utredas och klargöras mer. Teracom Group anser att det är T-DAB+ som ska användas vid en digitalisering. *Konkurrensverket* framhåller att det av sändningstillstånderna för digitalradio tydligt bör framgå kring vilka områden samverkan mellan programföretagen är nödvändig. *Myndigheten för radio och tv* menar att en alltför ingående samverkan om utbyggnadstakten skulle innebära en lång förskjutning av sändningsstarten för den kommersiella radion med hänsyn till den mycket längre process som gäller för SR. *Modern Times Group MTG AB* välkomnar en digitalisering, vilket förutsätter ett nära samarbete mellan SR och privata aktörer.

Genomförande och finansiering

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap understryker betydelsen av bibehållen robusthet och redundans samt höga krav på säkerhet och beredskap vid en framtida övergång från FM till digitalradio. SR framhåller att en utbyggnad av digitalradion ska ha ett tydligt uttalat mål att ersätta det befintliga FM-nätet för SR och den kommersiella radion med ett digitalt marknät. Regeringen måste, enligt SR, tillsammans med radiobranschen förbereda en plan för hur övergången ska ske och vilka kriterier som ska gälla för en släckning av FM-nätet. Parallelsändningsperioden måste göras så kort som möjligt. *Modern Times Group MTG AB* understryker att regeringen måste ange en tydlig tidplan för digitaliseringen.

Göteborgs universitet, Teracom Group och *Public servicrådet* tillstyrker en översyn av marknadsutvecklingen innan det bedöms om släckningsdatum kan beslutas för SR:s och de kommersiella programföretagens FM-sändningar. Teracom Group föreslår att ett släckningsbeslut tas innan de kommersiella programföretagens analoga tillstånd går ut i augusti 2018. Vid beslutstillfället bör vissa kriterier ha uppnåtts när det gäller marknads utveckling. *Post- och telestyrelsen* anser att översynen måste göras med konsumentens behov i centrum. SR anser att besluten om utvecklingen av digital marksänd radio inte ska bindas till tillståndspanoraden i övrigt och en eventuell halvtidsöversyn. *Elektronik-Branschen* menar att digitalövergången bör ske snarast och att strategin för släckningen av det analoga nätet bör beslutas redan nu.

Förslaget om höjd medelstilldelning till SR och UR tillstyrks av *Karlstads universitet, SR, Teracom Group, TCO, Unionen, Svenska Journalistförbundet, Copyswede, KLYS* och *SMTRADIO*. Teracom Group understryker betydelsen av att även den kommersiella radion ges ekono-

Prop. 2012/13:164 miska lättnader genom att den nuvarande koncessionsavgiften för analog utsändning sänks. *Radiobranschen* anser att såväl SR som privatradion ska ges resursförstärkning, för privatradion exempelvis genom att digitaliserade orter under ett antal år befrias från koncessionsavgifter. *Göteborgs universitet* menar att det i ett första steg är viktigt att det avsätts resurser för att bygga ut det digitala sändarnätet. *Modern Times Group MTG AB* efterlyser en tydlig finansiering av digitaliseringen, antingen genom nya resurser eller genom en omprioritering av SR:s resurser. *SVT* framhåller att det är centralt för företaget att övergången inte drabbar SVT:s ekonomi. *UR* anser sig kunna bidra till ett utvecklat utbud, förutsatt att det sker resursförstärkningar för innehållsproduktion. *Public servicrådet* menar att offentliga medel inte ska satsas på att upprätta en ny infrastruktur för distribution av ljudradio i Sverige.

Närradions fortsatta sändningar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för radio och tv och *Teracom Group* tillstyrker förslaget om uppdrag till Myndigheten för radio och tv och Post- och telestyrelsen att presentera en lösning för närradions fortsatta sändningar. *SR* delar uppfattningen att det krävs en tillfredställande lösning för närradion innan beslut fattas om att släcka SR:s och de kommersiella bolagens FM-sändningar. *Närradions Riksorganisation* är emot en övergång från FM till marksänd digitalradio och anför att de tekniker som har tagits fram för digitala sändningar inte kan utnyttjas av närradion. *Public servicrådet* framför att FM inte kan stängas förrän det finns en lösning för närradion.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen har tidigare, bland annat i beslutet den 28 oktober 2010 om kompletterande tillstånd för SR att sända digital ljudradio, bedömt att en utveckling av marksänd digital ljudradio bör vara marknadsdriven och förutsätter en samverkan mellan SR och den kommersiella radion. I beslutet vid samma tidpunkt om sändningsutrymme för kommersiell digital radio uttalade regeringen bland annat att en övergång till digital ljudradio bör vara en process som drivs av radioföretagen.

Efter dessa beslut har vikten av tydliga förutsättningar för branschen och SR:s centrala roll i en digitalisering betonats än mer. I samband med att Myndigheten för radio och tv under 2011 fastställde sin strategi för tillståndsgivningen för digital kommersiell radio efterlyste branschen en plan som innehåller förutsättningar och tidpunkt för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio. Vidare framhölls att det krävs en samordning mellan utbyggnaden för kommersiella programföretag och utbyggnaden för SR.

Tre villkor för digitaliseringen av ljudradion

För att en digitalisering av ljudradion i marknätet ska kunna genomföras på ett lyckosamt sätt behöver ett antal villkor vara uppfyllda. För det första är det nödvändigt att en samlad bransch, det vill säga SR och de kommersiella programföretagen, är enig om värdet av en digitalisering. För det andra ska branschen enas om en teknisk standard för de digitala

sändningarna. Dessa två villkor är av allt att döma uppfyllda. En tredje förutsättning för en digitalisering gäller finansieringen. SR anför i sitt remissyttrande att det måste finnas en finansieringslösning för de dubbla kostnader som parallellsändningar innebär. Kommittén redovisar två möjliga scenarion för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio med olika tidsutsträckning. I det ena scenariot inleds digitaliseringen 2014 och fullbordas 2022. Efter en inledande fas på fyra år (2014–2017), där de digitala sändningarna byggs ut i olika steg till en täckning på 95 procent, följer en övergångsperiod på fem år (2018–2022), där först de digitala sändningarna byggs ut till full täckning på 99,8 procent och sedan FM-sändningarna släcks stegvis tills de helt upphör. I det andra scenariot påbörjas digitaliseringen 2014 och fullbordas 2027. Den inledande fasen är även här fyraårig (2014–2017), medan övergångsperioden med stegvis släckning av FM-sändningarna tar tio år (2018–2027). Kommittén räknar i det ena scenariot med ökade distributionskostnader på totalt 355 miljoner kronor (exklusive moms), som har tjänats in sex år efter att FM-näten släckts, det vill säga 2027. I det andra scenariot blir de ökade kostnaderna totalt 375 miljoner kronor (exklusive moms) och har tjänats in sju år efter släckningen av FM-näten, det vill säga 2034. Det bör noteras att för SR tillkommer momskostnader. SR framhåller också i sitt remissvar att en stegvis släckning av SR:s FM-sändningar, vilket innebär en stegvis stängning av kanaler i FM-nätet, sannolikt inte är en framkomlig och lyssnarvänlig modell, utan att alla FM-kanaler bör sändas under parallellsändningstiden, för att sedan stängas samtidigt. Det innebär troligen högre kostnader än dem kommittén redovisar, beroende på när släckningen genomförs.

Kommittén föreslår som angetts ovan en höjd medelstillsdelning till SR och UR för att ge utrymme både för en utbyggnad av digitalradio via marknät och för ett ökat programutbud. I sitt budgetunderlag för 2014 och i kompletteringen av budgetunderlaget redovisar SR två alternativa finansieringsmodeller (dnr Ku2013/443/MFI). Enligt en modell höjs medelstillsdelningen med 150 miljoner kronor per år för parallellsändningskostnader och ökat programutbud. Enligt den andra modellen finansieras kostnaderna för parallellsändningar genom lån i Riksgälden och medelstillsdelningen höjs med 50 miljoner kronor per år för ett ökat programutbud. UR redovisar inte något motsvarande äskande, men anför som redovisas ovan i sitt remissvar att programföretaget bör kunna bidra till ett utvecklat utbud, förutsatt att det sker resursförstärkningar för innehållsproduktion.

En resurseffektiv digitalisering

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att medel avsedda för radio och tv i allmänhetens tjänst används på ett resurseffektivt sätt. För att en digitalisering av marknätet ska vara resurseffektiv bör den, med tanke på de ökade kostnaderna för att sända FM-kanaler och digitalradio parallellt, syfta till en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio. Digitaliseringen innebär då en investering för långsiktigt lägre distributionskostnader. Teknikinvesteringarna bör i så liten utsträckning som möjligt bekostas av radio- och tv-avgiftsbetalarna. En modell där

Prop. 2012/13:164 SR:s kostnader för utbyggnad och parallellsändningar finansieras genom ett särskilt distributionskonto och lån i Riksgäldskontoret, på samma sätt som skedde vid övergången till digital-tv i marknätet, till följd av regeringens proposition Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005 (prop. 2000/01:94 s. 69 f.), är därför enligt regeringens bedömning att föredra. Modellen innebär att lånet börjar återbetalas så snart SR:s FM-sändningar upphör och enbart de mindre kostsamma, digitala sändningarna återstår.

Det bör då redan från start finnas ett uppskattat släckningsdatum för FM-sändningarna, som slutligt fastställs i ett senare skede efter närmare prövning. Det är likaså viktigt att perioden med parallellsändningar inte är längre än nödvändigt med hänsyn till lyssnarnas och programföretagens behov. Som framgår ovan redovisar kommittén ett möjligt scenario där FM-sändningarna släcks 2022. Detta bör enligt regeringen vara utgångspunkt för ett arbete för en övergång från FM-sändningar till digitalradio.

Frågan om finansieringen av radioprogram från SR och UR i utbyggda digitalradiosändningar bör prövas när det är klarlagt hur en övergång till marksänd digitalradio bör genomföras. Det kan dock noteras att SR i dag, utöver det utbud som finns i FM-nätet, även har ett utbud i de digitalradiosändningar som sker i vissa områden i landet och i webbradiosändningar. En del av detta utbud skulle utöver det utbud som i dag finns i FM-nätet kunna ingå i ett framtida utbud i utbyggda digitalradiosändningar i marknätet. Det bör enligt regeringens uppfattning finnas goda förutsättningar för SR att inleda en digitalisering med utgångspunkt i detta utbud.

Radiobranschen anger i sitt remissvar att den är positiv till digitalradio och ser den som avgörande för att utveckla radions plats i medielandskapet, men att branschen för närvarande saknar resurser för att medverka i en digitalradiosatsning. De kommersiella programföretagen har tidigare framfört att de koncessionsavgifter man betalar för sina FM-sändningar har gjort att lönsamheten varit låg. Avgifterna har från och med 2012 sänkts med totalt 12 miljoner kronor per år. Regeringen noterar vidare att en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio även för de kommersiella programföretagen innebär en investering i långsiktigt lägre distributionskostnader. Därtill kommer att en digitalisering för de kommersiella programföretagen ger möjlighet till nationella sändningar och högre annonsintäkter. Dessutom är de digitala kommersiella tillstånden till skillnad från nu gällande analoga tillstånd inte villkorade av någon koncessionsavgift. Det torde alltså för de kommersiella programföretagen finnas flera incitament för en digitalisering.

En plan för övergång till digitalradio tas fram

Det saknas i dag ett underlag för ställningstagande i digitaliseringsfrågan där de förutsättningar som här redovisats ingår. Regeringen avser därför att ge en branschsamordnare i uppdrag att tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med SR och de kommersiella programföretagen samt andra berörda aktörer ta fram en plan för övergång från FM-sändningar till digitalradio utifrån dessa förutsättningar. Om det kan

konstateras dels att det finns stöd hos SR och de kommersiella programföretagen för en sådan plan, dels att de övriga förutsättningar som redovisats ovan är uppfyllda, avser regeringen att återkomma med förslag som möjliggör en utbyggnad av SR:s och UR:s sändningar av digitalradio i marknätet och finansiering av SR:s kostnader för utbyggnad och parallellsändningar genom lån i Riksgäldskontoret.

SR:s och UR:s nuvarande tillstånd att sända digital ljudradio i Stockholmsområdet, Norrbotten och Göteborgs- och Malmöområdena bör förlängas i avvaktan på beslut om nya tillstånd som möjliggör en utbyggnad av sändningarna.

Kommittén konstaterar i sitt betänkande att T-DAB+ lämpar sig mindre bra för sändningar över begränsade geografiska områden, till exempel närradiosändningar. Kommittén framhåller att det måste finnas en tillfredställande lösning för närradion innan beslut fattas om att släcka SR:s och de kommersiella programföretagens FM-sändningar, och föreslår ett uppdrag till Myndigheten för radio och tv och Post- och telestyrelsen att presentera en lösning senast den 1 juni 2016.

I uppdraget till branschsamordnaren bör även ingå att föra en dialog med företrädare för närradion. Regeringen avser att återkomma till frågan om närradion när en plan för en övergång har redovisats.

7.5 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Sverige ratificerade i december 2008 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. I juni 2011 lade regeringen fram en strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken i Sverige fram till 2016. En viktig del i denna strategi är att målen för insatserna behöver bli mer konkreta och mätbara och därmed uppföljningsbara. Ett av strategins inriktningsmål är att medietjänster och film i högre utsträckning ska utformas på ett sätt som gör dem tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Enligt 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Detta gäller även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning eller sökbar text-tv genom tråd. Tillgänglighetsförändringen ska ske 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. 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.

Myndigheten för radio och tv beslutade i juni 2011, med stöd av 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen, om krav på tillgänglighet till tv-sändningar för

Prop. 2012/13:164 personer med funktionsnedsättning, bl.a. genom särskilda skyldigheter för TV4 AB avseende vissa av företagets programtjänster som sänds i marknät och via satellit. Enligt beslutet, som gäller sändningar på svenska, ska tillgänglighöret av ljud, dvs. andelen textade och tecken-språkstolkade program, öka årligen och uppgå till 90 procent av sändningstiden i juni 2016. Tillgänglighöret av bild, dvs. syntolkning och uppläst text, ska öka successivt till 3 procent av sändningstiden under samma period. TV4 ska, enligt beslutet, använda samtliga av de nämnda teknikerna för att uppfylla skyldigheten under respektive nivå, men får samtidigt uppfylla skyldigheten med andra liknande tekniker. För företaget finns ett kostnadstak för tillgänglighetsinsatserna som innebär att skyldigheten inte behöver uppfyllas till den del kostnaden för skyldigheten överstiger 1 procent av bolagets nettoomsättning för den aktuella programtjänsten.

Kravet på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen omfattar fler programtjänster än de som kräver sändningstillstånd. Sedan den 1 januari 2013 har bestämmelsen utökats till att omfatta även tv-sändningar i tråd. Enligt den proposition som ligger till grund för lagändringen finns det inte förutsättningar för att ställa krav på att också beställ-tv som tillhandahålls genom tråd ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning (prop. 2011/12:151 s. 18).

Enligt 4 kap. 9 § 5 får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med villkor om skyldighet att sända program vars innehåll är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning. Enligt 11 kap. 3 § 4 får tillstånd att sända annan ljudradio än närradio och kommersiell radio förenas med villkor om skyldighet att utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. De villkor som kan meddelas med stöd av dessa bestämmelser är begränsade till skyldighet att tillhandahålla särskilt anpassade program, t.ex. program på teckenspråk eller nyhetsprogram som är anpassade för personer med kognitiv funktionsnedsättning.

SR, SVT och UR ska enligt sina nuvarande sändningstillstånd beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ambitionsnivån när det gäller dessa personers möjligheter att tillgodogöra sig programföretagens 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 och program ska även produceras för speciella målgrupper. Företagen ska också ha en dialog med de berörda grupperna. I fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning får programföretagen sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Samtliga programföretag ska även prioritera god hörbarhet, bl.a. genom att vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet.

I nuvarande sändningstillstånd för SVT och UR anges att fler teckenstolkade program och försök med syntolkning är en rimlig utveckling mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. I UR:s tillstånd tas även program på teckenspråk upp i detta sammanhang. När det gäller SVT framgår det vidare av tillståndet att företagets 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, enligt sändningstillståndet, vara att sända främst nyheter, information och kulturprogram på teckenspråk. Barn och ungdomar ska särskilt prioriteras. SVT:s mål 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.

7.5.1 Skärpta krav på tillgänglighetstjänsterna

Regeringens förslag: SVT och UR ska för samtliga programtjänster som sänds i marknät, via satellit och genom tråd åläggas krav på omfattningen av tillgänglighetstjänsterna. Detta ska göras i form av kvoter. Kraven på SVT och UR ska vara högre än de krav som Myndigheten för radio och tv ställer på TV4. Samtliga tillgänglighetstjänster ska hålla hög kvalitet. Användbarheten hos tjänsterna, särskilt uppläst text, ska utvecklas utifrån ett brukarperspektiv. SVT och UR ska inte ha något kostnadstak för tillgänglighetstjänsterna.

Regeringens bedömning: Sändningstillstånden för samtliga programföretag bör även i fortsättningen innehålla villkor om programverksamhet för personer med funktionsnedsättning. Möjligheten till ansvarsfördelning programföretagen emellan i fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning bör finnas kvar.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår att kvoterna för SVT och UR minst ska uppgå till de kvoter som har ålagts TV4 samt att möjligheten till ansvarsfördelning mellan programföretagen i fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning tas bort.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Göteborgs universitet*, *Statens kulturråd*, *TCO* och *Svenska Journalistförbundet*, tillstyrker eller är positiva till förslaget. *Handikappförbunden* anser, liksom *Handisam* och *Myndigheten för radio och tv*, att kraven på tillgänglighet bör vara högre för SVT och UR än för de kommersiella programföretagen och anför att kraven ska omfatta alla typer av tjänster, t.ex. både textning och teckenspråkstolkning, inte antingen eller. *Synskadades Riksförbund* anser att målet måste vara att samtliga program syntolkas. *Hörselskadades riksförbund*, *Pensionärernas Riksorganisation* och *Studieförbundet Vuxenskolan* vill att alla program på svenska i SVT:s samtliga programtjänster, inklusive SVT Play, ska textas.

SVT anser att tillgänglighetskravet bör omfatta tillståndsperioden i dess helhet, utgå från företagets utbud på svenska och omfatta textning, syntolkning och teckenspråkstolkning. För syntolkning och teckenspråkstolkning bör målet för perioden vara 3 procent av sändningstiden. Tjänsten talad textremsa bör regleras i sändningstillståndet.

Bland andra *Institutet för språk och folkminnen* och SVT lyfter fram vikten av ett system för automatiserad taligenkänning, vilket är centralt för SVT:s möjligheter att nå målet om att alla program på svenska ska

Prop. 2012/13:164 textas. Institutet för språk och folkminnen och *Sveriges Dövas Riksförbund* lyfter fram tolkarnas roll i arbetet med att säkra teckenspråkstolkningens kvalitet. Bland andra Handisam och *Folkbildningsförbundet* framhåller vikten av en utvecklad dialog och samverkan med funktionshindersorganisationerna.

Göteborgs universitet, UR m.fl. anser att SVT och UR bör få inkludera utbudet på webben i uppfyllandet av tillgänglighetskraven. Sveriges Dövas Riksförbund vill att SVT tillgängliggör teckenspråkstolkade program även genom tv, eftersom många personer, särskilt äldre, inte har tillgång till dator och internet.

SVT anser att de ökade tillgänglighetskraven bör beaktas när de ekonomiska ramarna definieras inför tillståndsperioden och att möjligheten till ansvarsfördelning mellan programföretagen bör kvarstå. UR anser att SVT och UR, i likhet med TV4, bör ha ett kostnadstak för tillgänglighetstjänsterna.

Sveriges Dövas Riksförbund saknar resonemang om tillgänglighetstjänster för SR. *Barnombudsmannen* anser att bristerna i SR:s uppfyllande av kraven på tillgänglighet för barn och unga med funktionsnedsättningar bör åtgärdas. Hörselskadades riksförbund och Studieförbundet Vuxenskolan betonar vikten av insatser för ökad hörbarhet i radio och tv.

Elöverkänsligas Riksförbund anför att elöverkänsliga som inte kan ta del av tv-program på grund av att de inte tål strålningen från tv-apparater, datorer och mobiltelefoner måste ges tillgång till utbudet på annat sätt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Inför nuvarande tillståndsperiod höjdes kraven på programföretagen när det gäller tillgängliggörande av utbudet för personer med funktionsnedsättning. Som kommittén visar har steg tagits i rätt riktning, bl.a. av SVT som har lanserat textning i SVT Play och sänt ett ökat antal teckenspråkstolkade program via internet. Mot bakgrund av Sveriges tillträde till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och regeringens beslut om en strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken i Sverige är det emellertid rimligt att ambitionsnivån när det gäller tillgängligheten till sändningarna höjs ytterligare och att målen för programföretagen blir mer konkreta och uppföljningsbara. I likhet med kommittén anser regeringen att SVT och UR genom särskilt regeringsbeslut ska åläggas krav på omfattningen av tillgänglighetstjänsterna i form av kvoter. Därutöver bör det i samtliga programföretags sändningstillstånd för sändningarna i marknätet även fortsatt finnas krav på anpassning av programmen för personer med funktionsnedsättning.

Villkor för SVT och UR om tillgänglighet

Kommittén föreslår att kvoterna för tillgänglighetskraven på SVT och UR ska uppgå till minst de kvoter som Myndigheten för radio och tv har ålagt TV4 AB.

Regeringen har tidigare uttalat att det kan finnas skäl att göra skillnad mellan radio och tv i allmänhetens tjänst och kommersiella programföretag när det gäller tillgänglighetskrav (prop. 2009/10:115 s. 134).

Bedömningen delas exempelvis av *Handisam* och *Myndigheten för radio och tv* som anser att kraven på SVT och UR bör vara högre än för TV4. Detta bör bl.a. komma till uttryck genom att det i kvoterna för SVT och UR, i likhet med vad *Handikappförbunden* förordar, görs en åtskillnad mellan textning och teckenspråkstolkning respektive syntolkning och uppläst text. Även uppläst text, eller talad textremsa som tjänsten ibland benämns, bör alltså omfattas av ett särskilt beslut eftersom det rör sig om en särskild tjänst och inte en anpassning av program för personer med funktionsnedsättning.

Redan under nuvarande tillståndsperiod är målet för SVT att alla program på svenska i SVT1, SVT2 och övriga programtjänster ska textas. Regeringen angav i den proposition som ligger till grund för nuvarande tillståndsperiod att det för att nå målet krävs ett byte av teknik för textning av direktsändningar till ett system baserat på taligenkänning (prop. 2008/09:195 s. 44). Ett sådant system finns ännu inte på plats, och 2012 uppgick andelen textade program i SVT till 71 procent av sändningstiden. Institutet för språk och folkminnen har i en rapport som lämnades till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) i mars 2012 föreslagit att en nationell språkinfrastruktur för talbaserade tjänster etableras med utgångspunkt i SVT:s behov av ett system för direkttextning (dnr Ku2012/413/KA).

Regeringen anser att en utveckling av en nationell språkinfrastruktur för talbaserade tjänster främjar och stödjer vidareutvecklingen av språkteknologi som ökar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Regeringen avser därför att ge i uppdrag till Post- och telestyrelsen att i samråd med Institutet för språk och folkminnen och SVT starta ett pilotprojekt för detta arbete. Mot denna bakgrund anser regeringen att kravet på SVT och UR bör vara att andelen textade program på svenska ska öka under tillståndsperioden i förhållande till nuvarande nivå. För det fall ett system för automatiserad taligenkänning kan införas bör samtliga program på svenska, inbegripet regionala program, textas senast i slutet av tillståndsperioden.

I avsnitt 6.3 lämnas förslag om programverksamhet på minoritetsspråk, vilka även inkluderar program på det svenska teckenspråket. Att simultant teckenspråkstolka program för den breda allmänheten tillhör däremot uppdraget att tillgängliggöra innehållet för personer med funktionsnedsättning. Regeringen bedömer att ett rimligt krav på SVT och UR är att andelen program som teckenspråkstolkas ska öka under tillståndsperioden i förhållande till nuvarande nivå och uppgå till som lägst 3 procent av sändningstiden för program på svenska vid periodens slut.

Syntolkning innebär att en inspelad röst beskriver vad som syns i bild i ett tv-program, vilket möjliggör att synintryck förmedlas bl.a. till personer med synnedsättning. Denna verksamhet sker ännu på försök-nivå i SVT och UR, men bör öka i omfattning under kommande tillståndsperiod. Regeringen bedömer att ett rimligt krav på SVT och UR är att andelen program som syntolkas ska öka under tillståndsperioden i förhållande till nuvarande nivå och uppgå till som lägst 3 procent av sändningstiden för program på svenska vid periodens slut.

Uppläst text innebär att en syntetisk röst läser upp översättningstexten, vilket gör att bl.a. personer med synnedsättning och läs- och skriv-

Prop. 2012/13:164 svårigheter kan ta del av textningen. Enligt kommittén erbjuder SVT denna tjänst i alla översättningstextade program i SVT1 och SVT2, förutom de direktsända. För TV4 AB ingår uppläst text som en del av skyldigheten att tillgängliggöra bild. Tjänsten avser emellertid utländska program och det är därför inte lämpligt att placera uppläst text i samma kvot som syntolkning av svenska program. Regeringen anser att ett lämpligt krav för tillståndsperioden bör vara att tjänsten uppläst text erbjuds i alla icke-direktsända program i SVT:s och UR:s samtliga programtjänster.

Som kommittén beskriver sänds den upplästa texten i dagsläget som en separat programtjänst vilken kräver ytterligare en digital-tv-box, utöver den som tar emot bilden. Detta upplevs som krångligt av många användare av tjänsten. SVT och UR bör därför, inom ramen för en generell strävan att utveckla samtliga tillgänglighetstjänsters kvalitet och användbarhet utifrån ett brukarperspektiv, ägna särskild uppmärksamhet åt tjänsten uppläst text. Hur tillgänglighetstjänsterna kan utvecklas är en av de frågor som bör ingå i en fortsatt dialog med organisationer för personer med funktionsnedsättning. Dialogen bör vara systematisk och regelbunden, och bör dokumenteras.

Tillgänglighetskraven ska gälla för samtliga programtjänster som SVT och UR sänder i marknätet, via satellit och genom tråd. Det tv-utbud som sedan början av 2013 sänds linjärt via internet utgör sådana trådsändningar. Beställ-tv-tjänster som tillhandahålls genom tråd kan enligt lagen inte omfattas av tillgänglighetskrav. Detta innebär emellertid inget hinder för programföretagen att också erbjuda tillgänglighetstjänster i beställ-tv-tjänster, men dessa kan alltså inte beaktas vid bedömningen av om programföretagen har fullgjort sina skyldigheter enligt besluten.

SVT har anfört att tjänsten uppläst text bör regleras i sändningstillståndet och därmed enbart gälla sändningarna i marknätet. Regeringen noterar i likhet med kommittén att tjänsten i dag finns tillgänglig för alla plattformar för traditionell tv-distribution, men att det är distributörerna som avgör om tjänsten ska erbjudas eller inte. Regeringen avser att i samband med beslutet om tillgänglighetstjänster för SVT och UR återkomma till frågan om vilka distributionsplattformar som ska omfattas av kravet på uppläst text.

Myndigheten för radio och tv har beslutat om ett kostnadstak för TV4 när det gäller tillgänglighetskraven, och UR anser att ett liknande tak bör gälla för SVT och UR. Regeringen instämmer emellertid med kommittén om att det följer av uppdraget i allmänhetens tjänst och den allmänna finansieringen att göra verksamheten tillgänglig för hela befolkningen, och att det därmed inte bör sättas ett kostnadstak för tillgänglighetskraven. Detta ligger också i linje med ambitionen att kraven ska vara högre ställda på SVT och UR än på TV4 AB. Som kommittén visar (SOU 2012:59 s. 416) torde inte heller kostnaderna för tillgänglighetstjänsterna vara av en sådan storleksordning att extra resurser behöver tillskjutas för ändamålet.

Kommittén föreslår att den möjlighet som programföretagen har i dag att fördela ansvaret i fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning tas bort. Regeringen bedömer emellertid att det finns fördelar med ansvarsfördelningen, inte minst med hänsyn till den snabba tjänsteutvecklingen på tillgänglighetsområdet, och anser att det

fortsatt bör finnas ett utrymme för överenskommelser mellan SVT och UR i beslutet om tillgänglighetskrav. Prop. 2012/13:164

Villkor i sändningstillstånden om anpassat innehåll

Det finns skäl att även fortsatt ställa krav i samtliga programföretags sändningstillstånd om att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning och sända program vars innehåll är särskilt anpassat för dessa. Även under nästa tillståndsperiod bör ambitionen för SR, SVT och UR vara att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig utbudet ska öka och tillgängligheten förbättras i syfte att arbeta mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. Liksom i dag ska tillgängligheten till program för barn och unga prioriteras särskilt.

I likhet med bl.a. *Hörselskadades riksförbund* vill regeringen betona vikten av fortsatta insatser för ökad hörbarhet i både radio och tv. Detta och övrigt arbete för ökad tillgänglighet bör ske ur ett användarperspektiv och i dialog med berörda grupper.

Som anges ovan har kommittén föreslagit att möjligheten för programföretagen att fördela ansvaret för olika insatser på tillgänglighetsområdet tas bort. Regeringen anser emellertid att det fortsatt bör finnas en möjlighet till ansvarsfördelning. Det är t.ex. rimligt att SVT och UR tar ett större ansvar än SR när det gäller tillgängliggörande av utbudet för personer med hörselnedsättning.

7.6 Digitalisering och tillgängliggörande av arkiv

Regeringens bedömning: Programföretagen bör digitalisera och göra arkivmaterial tillgängligt i den utsträckning de anser att det är publicistiskt motiverat utifrån sina respektive uppdrag.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Kungl. biblioteket*, *SR*, *UR*, *TCO*, och *Svenska Journalistförbundet* instämmer i bedömningen och påpekar samtidigt att programföretagen bör ges tillräckliga resurser för att digitalisera och göra sitt arkivmaterial tillgängligt.

Handisam, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Sveriges Dövas Riksförbund* betonar på olika sätt vikten av att arkiven görs tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga, genom bl.a. textning och syntolkning.

Några remissinstanser, bl.a. *Copyswede*, *KLYS*, *Riksförbundet Sveriges museer*, *DIK* och *Kungl. Musikaliska akademien*, betonar att staten bör ta ett större ansvar för arkivfrågorna inom public service, bl.a. när det gäller SR:s grammofoonarkiv. Riksförbundet Sveriges museer och *Svensk Biblioteksforening* vill att en myndighet, t.ex. *Kungl. biblioteket*, får ansvar för att bevara audiovisuellt material i återsändningskvalitet. *Riksarkivet* och *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* ser behov av åtgärder för att bevara SVT:s samlingar av film på filmbas, bl.a. genom ökad samverkan mellan Filminstitutet och SVT.

Det är Kungl. biblioteket (KB) som har det nationella arkivansvaret för att SR:s, SVT:s och UR:s radio- och tv-program bevaras och tillgängliggörs, exempelvis för studier och forskning. Ansvaret uppfylls bl.a. genom att programföretagen levererar s.k. pliktexemplar av sina program till KB.

I april 2011 infördes en ny avtalslicensbestämmelse i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilken gav SR, SVT och UR förutsättningar att digitalisera och göra mer av sina omfattande programarkiv tillgängliga, t.ex. via internet. Riksdagen beslutade i december 2011 om en särskild tilldelning på 100 miljoner kronor till programföretagen i syfte att under 2012 och 2013 öka företagens tillgängliggörande av program ur arkiven (prop. 2011/12:1, utg.omr. 17, bet. 2011/12:KrU1, rskr. 2011/12:74). Tilldelningen fördelades med 8 miljoner kronor till SR, 60 miljoner kronor till SVT och 32 miljoner kronor till UR. Enligt anslagsvillkoren för 2012 och 2013 ska programföretagen lämna en särskild redogörelse för vilka satsningar som har gjorts för att öka tillgängliggörandet av program ur arkiven.

Som kommittén anför finns det inget som hindrar programföretagen att återanvända äldre material i sin verksamhet. Det är därför naturligt att programföretagen digitaliserar och tillgängliggör arkivmaterial i den utsträckning bolagen anser det publicistiskt motiverat utifrån sina respektive uppdrag.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.1.1 att UR:s uppdrag stärks. En central del i uppdraget är att tillgängliggöra arkivmaterial i syfte att möta lärares och elevers ökade behov av att enkelt komma åt relevanta utbildningsprogram. I augusti 2012 lanserades en ny tjänst på UR:s webbplats, bl.a. möjliggjord av de särskilda medel som riksdagen beslutade om i december 2011, genom vilken över 8 000 utbildningsprogram görs tillgängliga för en period om minst fem år efter sändningstillfället. Med den resursförstärkning som föreslås i denna proposition har UR goda förutsättningar att fortsätta arbetet med att öka tillgängligheten till utbildningsprogrammen även under nästa tillståndperiod.

SR och SVT är viktiga förmedlare av kultur och kulturupplevelser och är också själva betydelsefulla delar av svensk historia och det gemensamma kulturarvet. De har därför också ett ansvar att göra arkiv och tidigare produktioner tillgängliga för allmänheten, som en gång har finansierat produktionerna via radio- och tv-avgiften. Som kommittén beskriver har SR och SVT, delvis mot bakgrund av den särskilda tilldelning som riksdagen beslutat om, gjort vissa satsningar på att öka tillgängligheten till arkivmaterial. SR tillgängliggör program och klipp ur arkivet via internettjänsten SR Minnen och SVT lanserade i april 2013 en utökad arkivtjänst på internet, kallad Öppet arkiv.

Regeringen ser positivt på detta arbete, som bör utvecklas vidare under nästa tillståndperiod. Några remissinstanser, bl.a. SR och SVT själva, bedömer att ett fortsatt arbete med att tillgängliggöra arkivmaterial kräver ökade resurser, bl.a. för att täcka rättighetsersättningar. Regeringen bedömer emellertid att tillgängliggörande av arkivmaterial är en grundläggande aktivitet för verksamheter som agerar i allmänhetens tjänst vilka normalt utförs inom den ordinarie medeltilldelningen.

Därför bör även det fortsatta arbetet med digitalisering och tillgängliggörande fortgå inom ramen för den ordinarie medelstillelningen.

I analogi med vad som föreslås i avsnitt 7.5.1 bör en målsättning för programföretagen vara att tillgängliggöra arkivmaterialet för alla oavsett funktionsförmåga.

Bevarande av arkivmaterial

Flera remissinstanser, bl.a. *Copyswede* och *KLYS*, lyfter fram bevarandefrågor och anser att staten bör ta ett större ansvar för arkivfrågorna inom radio och tv i allmänhetens tjänst, bl.a. när det gäller SR:s grammofonarkiv. En relaterad fråga som bl.a. *Riksförbundet Sveriges museer* tar upp är att det ljud- och filmmaterial som programföretagen har levererat till KB inte håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna återutsändas. Denna typ av frågor hanteras inom ramen för regeringens nationella strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation under 2012–2015. Programföretagen omfattas indirekt av strategin genom de arkivinstitutioner som har ansvar för film och ljud, t.ex. KB. Det pågår ett arbete med att digitalisera SR:s grammofonarkiv vilket enligt företaget inte syftar till att avveckla arkivet utan till att göra materialet mer tillgängligt för företagets medarbetare.

Regeringen gjorde i propositionen Bättre villkor för svensk film (prop. 2012/13:22 s. 42) bedömningen att Stiftelsen Svenska Filminstitutet under de kommande åren bör prioritera arbetet med att långsiktigt digitalt bevara filmarvet. Regeringen ser positivt på att SVT och Stiftelsen Svenska Filminstitutet samverkar i bevarandefrågor, t.ex. när det gäller SVT:s samlingar av film på filmbas.

8 Ekonomiska förutsättningar under tillståndsperioden

8.1 Radio- och tv-avgiften

Verksamheten vid SR, SVT och UR finansieras genom radio- och tv-avgifter enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Varje hushåll som innehar en tv-mottagare är skyldigt att betala radio- och tv-avgift. En tv-mottagare definieras i lagen 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. Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som är ett gemensamt dotterbolag till SR, SVT och UR, sköter uppbörderna och bedriver avgiftskontroll.

Kommittén har haft i uppdrag att, mot bakgrund av den snabba utveckling som skett när det gäller tekniker för mottagning av medieinnehåll, pröva och redovisa konsekvenserna av olika alternativ för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. I uppdraget låg att

Prop. 2012/13:164 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 har föreslagit att den nuvarande avgiften ersätts av en individuell radio- och tv-avgift som beräknas utifrån beskattningsbar förvärvsinkomst. Kommitténs förslag om en ny finansieringsmodell ingick emellertid inte i remissen av kommitténs betänkande, eftersom förslaget och dess konsekvenser behövde analyseras ytterligare.

En central utgångspunkt för den framtida finansieringen är att den ska ske genom ett rättvist och resurseffektivt system som garanterar verksamhetens självständighet och oberoende. Den ska också vara accepterad och ha allmänhetens förtroende. Allmänhetens betalningsvilja är en viktig grund för bedömningen av hur accepterat systemet är. Rättvisa och resurseffektivitet uppnås genom att alla som drar nytta av verksamheten är med och finansierar den, samt att uppbörden sker på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamhetens självständighet garanteras bäst genom att intäkterna läggs vid sidan av statsbudgeten och inte kan användas till andra ändamål än till radio och tv i allmänhetens tjänst.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att dagens radio- och tv-avgiftsmodell fungerar relativt väl och att avgiften hittills har utgjort en trygg, stabil och förutsägbar finansieringskälla. Förändrade betalningsmönster med färre betalande som följd skulle innebära en risk för urholkning av finansieringen. Det nuvarande systemet visar emellertid på en stabil betalningsvilja där antalet betalande ökat kontinuerligt de senaste åren. Den sammantagna bedömningen är därför att det nuvarande avgiftssystemet under en lång tid åtnjutit tittarnas och lyssnarnas förtroende. Utifrån betalningssynpunkt finns det därmed inga överhängande skäl att ändra dagens system.

I likhet med kommittén anser regeringen att frågor om vem som sköter uppbörden och hur medlen hanteras innan de tillfaller programföretagen har betydelse för graden av oberoende och självständighet. Den nuvarande modellen är i dessa avseenden etablerad och fungerar relativt väl. Genom att RIKAB är ett dotterbolag till programföretagen så sköts uppbörden indirekt av programföretagen själva, vilket har betydelse för att visa på oberoendet från staten. Konstruktionen med ett rundradiokonto från vilket programföretagens medelstilldelning betalas ut efter beslut av riksdagen ger också företagen en oberoende och självständig ställning. Det nuvarande systemet tillgodoser därför kravet på företagets självständighet och oberoende.

Kommittén pekar samtidigt på vissa brister med nuvarande modell, bl.a. avseende kopplingen mellan innehav av en viss teknisk utrustning och utnyttjandet av en viss tjänst, och beskriver hur radio- och tv-avgiften skulle kunna moderniseras om modellen ska behållas. Kommittén anser bl.a. att begreppet tv-mottagare i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst bör få en vidare innebörd.

Definitionen av tv-mottagare infördes i lagen den 1 januari 2007. Tv-mottagarbegreppet är tekniskt neutralt såtillvida att apparater som är avsedda att ta emot utsändning eller vidaresändning av tv-program räknas som tv-mottagare oavsett distributionssätt. I förarbetena till lagändringen finns resonemang om vad som avses med utsändning eller vidaresändning av tv-program, vilket får betydelse för tolkningen av

begreppet. Utsändning eller vidareutskickning är en sändning som är avsedd att tas emot av allmänheten och som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Med tv-program avses ett samlat schemalagt programutbud i form av hela programtjänster (kanaler).

Efter att SVT i februari 2013 startat utskickningar av hela programkanaler via internet är RIKAB:s tolkning att datorer, surfplattor och smarta mobiltelefoner, vid sidan av traditionella tv-apparater, också faller under begreppet tv-mottagare. Definitionen av tv-mottagare har således, efter att kommittén lämnade sitt betänkande i september 2012, fått en vidare innebörd genom tillämpningen av bestämmelserna i lagen. Det innebär att fler kommer att delta i finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst. Enligt Radiotjänst har antalet avgiftsbetalare under januari till april 2013 ökat med fyra gånger så mycket som prognosticerats, vilket är att hänföra till det utvidgade tv-mottagarbegreppet.

Sammantaget anser regeringen att finansieringen med radio- och tv-avgifter separerade från statsbudgeten garanterar programföretagens oberoende och självständighet. Modellen fungerar även som finansieringsform för verksamheten och det ökande antalet avgiftsbetalare visar på en hög betalningsvilja. Det nuvarande avgiftssystemet bör därför kvarstå tills vidare. Det ger såväl avgiftsbetalare som programföretag en förutsägbarhet om hur radio- och tv-avgiften ska betalas under kommande tillståndsperiod, vilket i sig stärker oberoendet för företagen. Den kontinuerliga utvecklingen av konsumtionsmönster och teknik innebär att regeringen likväl anser att det finns skäl att under den kommande tillståndsperioden tillsätta en särskild utredning, utöver den utredning som avser villkor för utskickningstillståndet, avseende en eventuell ny avgiftsmodell som ska kunna börja gälla 2020. Utredningen ska pröva och analysera olika alternativ för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Utgångspunkter för arbetet bör även då vara att bedöma hur de olika alternativen säkrar företagens oberoende och självständighet samt en långsiktig finansiering av verksamheten.

Målsättningen är att det ska råda balans mellan intäkter och utgifter för rundradiokontot. Avgiften uppgår i dag till 2 076 kronor per hushåll och år. Under den senaste tillståndsperioden har avgiften inte höjts, eftersom det har funnits ett överskott på rundradiokontot. Även inför 2014 bedömer regeringen att det finns ett överskott på rundradiokontot. Nivån på avgiften bör vara densamma även under 2014. Regeringen avser att återkomma när det gäller nivån på radio- och tv-avgiften under resten av den kommande tillståndsperioden.

8.2 Medelstilldelning till programföretagen under tillståndsperioden

Regeringens förslag: Medelstilldelningen till programföretagen höjs med 2 procent per år under tillståndsperioden under förutsättning att antalet avgiftsbetalare inte minskar i någon större omfattning. Vidare görs en särskild höjning av UR:s medelstilldelning om 50 miljoner kronor för att stärka UR:s utbildningsuppdrag. SR ska även under den kommande tillståndsperioden få en särskild tilldelning för att stärka kvaliteten i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. Detta tillskott ska uppgå till 6 miljoner kronor och ingå i den ordinarie tilldelningen.

För 2014 tilldelas SR 2 732,4 miljoner kronor, SVT 4 476,5 miljoner kronor och UR 395,2 miljoner kronor från rundradiokotot.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén har också föreslagit att ett momskompensationssystem utan kreditutrymme införs.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Linnéuniversitetet*, *Svenska Journalistförbundet*, *Teaterförbundet*, *Copyswede*, *KLYS*, *Svensk Scenkonst* och *Sveriges Dramatikerförbund* anser att 2 procent är en för låg uppräkningsgrad eller att uppräkningsgraden riskerar att leda till urholkning och bör relateras till den faktiska kostnadsutvecklingen. *Radiotjänst i Kiruna AB* tillstyrker förslaget. *SR* delar inte kommitténs syn på uppräkningsgraden av medel för företagets verksamhet. En långsiktig reglering av de ekonomiska förutsättningarna måste stå i rimlig överensstämmelse med den faktiska kostnadsutvecklingen. *SVT* accepterar förslaget att medelstilldelningen även fortsatt ska räknas upp med 2 procent per år, men bedömer att detta innebär begränsningar i utvecklingsmöjligheterna och en risk för avsmalning av programutbudet. *UR* har förståelse för kommitténs resonemang, men vill peka på vikten av att det inför en ny tillståndsperiod tillskjuts nya medel bl.a. till *UR* för att kunna fullfölja kommitténs intentioner.

Tevefolket anser att en konkurrensutsättning av en viss del av medelstilldelningen bör prövas, genom att en initialt mindre del av medlen görs tillgänglig även för andra tv-bolag än *SVT*. Detta skulle kunna öka mångfalden och leda till ett effektivare resursutnyttjande.

Statskontoret avstyrker förslaget. *Statskontoret* anser att den föreslagna uppräkningsgraden överkompenserar programbolagen jämfört med annan offentligt finansierad verksamhet.

Förslaget om en momskompensationsmodell tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som uttalat sig, bl.a. *Skatteverket*, *Konkurrensverket*, *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *SVT*, *Radiotjänst i Kiruna AB* och *Film&TV-Producenterna*. *SR* ställer sig i princip positivt till en lösning av momsfrågan, men ifrågasätter om det är rimligt att snabbt genomföra den föreslagna modellen, bl.a. mot bakgrund av den osäkerhet som råder om den framtida finansieringen. *SVT* bedömer att förslaget med vissa förbehåll kan genomföras oavsett vilken finansieringsform som slutligen beslutas. *UR* är positivt till ett system som förbättrar konkurrensneutraliteten, men anser att förslaget om en momskompensationsmodell måste

ses som en helhet tillsammans med ett förslag om ny finansierings- och uppbördsmodell. Prop. 2012/13:164

Film&TV-Producenterna anför att det är viktigt att den summa som reserveras på kontot är på en tillräckligt hög nivå, att outnyttjade medel på kontot kan användas under kommande år och att medlen som tillförs kontot räknas upp med minst 2 procent per år. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* avstyrker förslaget. ESV anser att det i stället bör införas en modell där ett tillfälligt kreditutrymme tillåts.

Skälen för regeringens förslag

Årlig medelsuppräknning med 2 procent

Under den innevarande tillståndsperioden har medelstildelningen till programföretagen räknats upp med 2 procent per år, utom första året då uppräknningen var 3 procent. Motivet till den större uppräknningen det första året var att det fanns viktiga verksamhetsområden som programföretagen behövde ges bättre möjligheter att utveckla inom ramen för sina uppdrag.

Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte finns skäl att frångå modellen med en årlig 2-procentig uppräknning av medlen som en kompensation för kostnadsökningar. Uppräknningen ger programföretagen stabila ekonomiska förutsättningar och möjliggör en utveckling av verksamheten samtidigt som den skapar ett tryck på företagen att effektivisera sin verksamhet. Kommittén uttrycker 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. Regeringen delar denna uppfattning och anser därmed inte att det skulle vara lämpligt att koppla uppräknningen till den faktiska kostnadsutvecklingen. En förutsättning för den årliga uppräknningen under innevarande tillståndsperiod har varit att antalet avgiftsbetalare inte minskar i någon större omfattning. Regeringen anser att denna förutsättning bör gälla även under den kommande tillståndsperioden.

Förstärkningar till UR och SR

Regeringen föreslår i avsnitt 6.1.1 att UR ska utveckla och vidga sitt utbildningsutbud. UR:s medelstildelning höjs därför med 50 miljoner kronor fr.o.m. 2014.

Under den innevarande tillståndsperioden har SR fått 5 miljoner kronor per år för att kvaliteten ska kunna bibehållas i den verksamhet som är knuten till Berwaldhallen, Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. Den tilldelningen har skett utöver den ordinarie medelstildelningen och därmed inte varit föremål för årlig uppräknning. Regeringen bedömer i avsnitt 6.4.1 att kvaliteten i verksamheten bör stärkas ytterligare och anser därför att det är rimligt att tillskottet ökar till 6 miljoner kronor och ingår i den ordinarie tilldelningen under den kommande perioden.

Sedan 2002 har SVT och UR fått medel för distributionskostnader från ett särskilt distributionskonto, som ingår i en lånekonstruktion för att jämna ut kostnaderna för analog och digital paralleldistribution under digital-tv-övergången. Då underskottet på distributionskontot kommer att vara återbetalt 2013 kommer kontot inte längre att användas. Medel för SVT:s och UR:s tv-distributionskostnader kommer därmed återigen att tilldelas direkt från rundradiokontot. Regeringen har inhämtat att SVT:s och UR:s gemensamma avsikt är att nå en överenskommelse som innebär att SVT betalar distributionskostnaderna. Därför läggs hela tilldelningen för distributionskostnader i förslaget till medelstilldelning för 2014, 281,5 miljoner kronor, på SVT.

Momskompensation införs inte

SR, SVT och UR betalar i dag moms på en stor del av inköpen till verksamheten. Programföretagen har dock inte rätt att göra avdrag för ingående moms eftersom omsättningen (dvs. radio- och tv-avgiften) är undantagen från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen. 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.

Kommitténs förslag innebär att en del av avgiftsmedlen placeras på ett särskilt momskompensationskonto i Riksgäldskontoret. Regeringen anser att det är angeläget att det finns förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan programföretagens produktion i egen regi och upphandling från externa producenter och leverantörer. Samtidigt finns det vissa oklarheter i den förslagna modellen, bl.a. när det gäller vilka kategorier av varor och tjänster som bör bli föremål för momskompensation och hur stor kompensation som kan bli aktuell för de olika företagen i public service-sfären. Vidare innebär kommitténs förslag en extra kostnad för avgiftsbetalarna på 120 miljoner kronor, vilket enligt kommittén behöver tillföras det förslagna momskompensationskontot utöver den moms programföretagen betalar i dag. Förslaget bör därför i dagsläget inte genomföras utan ytterligare analys behövs.

Medelstilldelning för 2014

Sammantaget föreslår regeringen att programföretagen tilldelas följande belopp från rundradiokontot för 2014; SR tilldelas 2 732,4 miljoner kronor, SVT 4 476,5 miljoner kronor och UR 395,2 miljoner kronor.

9.1 Förvaltningsstiftelsens roll

Regeringens bedömning: Inga förändringar bör göras när det gäller Förvaltningsstiftelsens roll.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen instämmer i bedömningen. Public service rådet instämmer inte i bedömningen utan föreslår att nuvarande ägarkonstruktion avskaffas och att staten blir direkt ägare till respektive bolag.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Förvaltningsstiftelsen) är enligt stiftelseförordnandet 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. Förvaltningsstiftelsen utser styrelserna i programföretagen, tar ställning till företagens årsredovisningar och beslutar om ansvarsfrihet för styrelseledamöter och verkställande direktörer i företagen. Stiftelsen upprättar också årligen koncernredovisning och delårsredovisning.

I kommitténs uppdrag har det ingått att bedöma frågor kring Förvaltningsstiftelsens roll och arbetssätt. Det har däremot inte varit aktuellt med någon förändring av ägarkonstruktionen i stort. Kommittén har övervägt om uppföljningen av programföretagens anslagsvillkor avseende resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet borde skötas av Förvaltningsstiftelsen. Regeringen anser, i likhet med kommittén, att stiftelsen som ägare inte har en fristående roll gentemot programföretagen, och att det är lämpligt att uppföljningen av programföretagens verksamhet även i dessa avseenden handhas av en myndighet.

Regeringen föreslår i avsnitt 11.4 att uppdraget till granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv att granska om programföretagen uppfyller uppdraget i allmänhetens tjänst förtydligas. Det är därmed inte aktuellt med några förändringar av Förvaltningsstiftelsens roll.

9.2 Tillskott till Förvaltningsstiftelsens stiftelsekapital

Regeringens förslag: Förvaltningsstiftelsen ska tillskjutas ytterligare stiftelsekapital om 15 miljoner kronor.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår ett tillskott om 10 miljoner kronor och pekar på att

Prop. 2012/13:164 en ny beräkning av beloppet bör göras med aktuella prognoser om utvecklingen av avkastningen på Riksgäldskontorets räntekonsortium och stiftelsens kostnader.

Remissinstanserna: SVT, UR, Förvaltningsstiftelsen och Svensk Biblioteks förening tillstyrker förslaget. SVT anför att stiftelsekapitalet bör öka, men att företaget inte kan bedöma om beloppet bör vara just 10 miljoner kronor. Förvaltningsstiftelsen bedömer att det föreslagna beloppet sannolikt är för litet för att ge finansieringen av stiftelsens verksamhet en långsiktig lösning. Därför behöver det göras en realistisk beräkning av behovet av tillskottsbelopp i nära anslutning till att regeringen lämnar förslag till riksdagen inför nästa tillståndperiod. Public service rådet avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förvaltningsstiftelsen finansieras genom avkastningen på det stiftelsekapital på 20 miljoner kronor som tillfördes av staten via rundradiokontot när stiftelseformen infördes som ägandeform. Avsikten var att avkastningen skulle täcka kostnaderna för stiftelsens verksamhet och redovisning samt arvode till styrelsens ledamöter. Avkastningen har dock under flera år inte varit tillräcklig för att täcka stiftelsens kostnader. För att stärka stiftelsens ekonomiska förutsättningar tillfördes 2008 en miljon kronor i kapitaltillskott från rundradiokontot. Vid sidan av avkastningen från stiftelsekapitalet har stiftelsen finansierats med concernbidrag.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att finansieringen av Förvaltningsstiftelsens verksamhet bör få en långsiktigt hållbar lösning. Stiftelsens självständighet är avhängig av att den kan täcka sina kostnader genom avkastning av stiftelsekapitalet snarare än att vara beroende av bidrag från sina dotterbolag eller tillfälliga bidrag från staten. Enligt aktuella beräkningar bedömer Förvaltningsstiftelsen att behovet av tillskott uppgår till 15 miljoner kronor (dnr Ku2013/971/MFI).

Regeringen delar stiftelsens bedömning och föreslår att ytterligare stiftelsekapital om 15 miljoner kronor tillskjuts från rundradiokontot.

9.3 Hur styrelseledamöterna i Förvaltningsstiftelsen utses

Regeringens bedömning: Inga förändringar bör göras när det gäller hur ledamöter till Förvaltningsstiftelsens styrelse utses och inte heller av mandatperioden för styrelseledamöterna eller av möjligheterna till omval.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att mandatperioden för styrelseledamöterna i stiftelsen ska vara sex år och att möjligheterna till omval av styrelseledamöter ska begränsas så att omval endast ska kunna ske när det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna: SVT och Förvaltningsstiftelsen avstyrker förslaget om sexårig mandatperiod och begränsad möjlighet till omval. Förvaltningsstiftelsen anser att en övergång till sexåriga mandatperioder

skulle innebära att den s.k. saxningsprincipen frångås på så sätt att resultatet vid ett riksdagsval skulle få genomslag vid två förordnandetillfällen i stället för vid ett. En begränsning av möjligheterna till omval skulle kräva att riksdagspartierna motiverar sina nomineringar och ge en rätt för regeringen att överpröva partiernas bedömningar.

Skälen för regeringens bedömning: Förvaltningsstiftelsens styrelse består av en ordförande och tretton ledamöter som förordnas av regeringen. Ledamöterna utses på förslag av riksdagens partier. Enligt regeringens proposition Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 62) utses ordföranden av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet. 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 har hållits ordinarie riksdagsval. Ordförande utses för fyra år och övriga ledamöter för åtta år. Syftet med denna s.k. saxning är att valresultat och regeringsskiften inte ska få en omedelbar effekt på sammansättningen av stiftelsens styrelse, eftersom arbetet ska ske långsiktigt.

I likhet med kommittén anser regeringen att den gällande ordningen där riksdagens partier nominerar styrelseledamöter bidrar till att ge företrädare för allmänheten insyn i programföretagens verksamhet och ett utbyte när det gäller verksamhetens förutsättningar. Denna ordning bör därför inte förändras. Enligt kommittén kan effekterna av reglerna om saxning bestå även med en mandatperiod om sex år vilket kommittén har föreslagit.

Regeringen delar till viss del den bedömningen, men anser samtidigt att det finns en risk för att det uppstår inkonsekvenser i modellen om mandatperiodernas längd inte är relaterade till riksdagens. När det gäller begränsning av möjligheterna till omval anser regeringen att det finns många fördelar med rotation i styrelser där staten är involverad. Samtidigt måste det enligt regeringens uppfattning vara upp till riksdagens partier att välja vilka personer de vill nominera till en styrelseplats. Kommitténs förslag bör därför inte genomföras.

9.4 Samarbetet mellan programföretagen

Regeringens bedömning: Programföretagen bör även under den kommande tillståndspanen söka samarbetsområden för en ökad effektivitet. Det finns inte skäl att formellt förändra företagens roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan företagen.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén bedömer att det inte framstår som lämpligt att staten förändrar företagens roll och uppdrag när det gäller samarbetet mellan företagen.

Remissinstanserna: SR, UR, Sveriges akademikers centralorganisation och Studieförbundet Vuxenskolan instämmer i bedömningen. Studieförbundet Vuxenskolan ser ett självständigt UR som en garant för att folkbildning får ett starkt utrymme inom olika delar av public service.

SVT och Branschkansliet instämmer inte i bedömningen. SVT föreslår att regeringen prövar frågan om ett samgående mellan SVT och UR i syfte att stärka utbildnings- och folkbildningsutbudet. Branschkansliet anser att en ytterligare effektivisering skulle uppnås om de tre programföretagen slogs ihop till ett.

Skälen för regeringens bedömning: Verksamheten i SR, SVT och UR ska enligt företagens anslagsvillkor bedrivas rationellt. Företagen ska kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet. Samarbets- och effektiviseringsåtgärder ska rapporteras i de årliga public service-redovisningarna.

Ett sätt att effektivisera verksamheten är att identifiera rationella samarbetsmöjligheter och utnyttja dessa. Enligt kommittén har programföretagen utvecklat samarbetet inom inköpsverksamheten med t.ex. gemensamma upphandlingar och ekonomisk administration. Samarbetet på fastighetsområdet har bl.a. inneburit att SR och SVT har samlokaliserat sig på en rad orter och 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. Företagen samarbetar också genom det gemensamma dotterbolaget Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF), som ansvarar för gemensamma service- och stödfunktioner för SR, SVT och UR.

Regeringen bedömer i likhet med kommittén att det sannolikt finns områden där ett ökat samarbete skulle kunna leda till ytterligare effektiviseringar, t.ex. inom it och teknik. Regeringen anser att samarbetet bör intensifieras och att resurser därmed kan frigöras till programverksamheten. Regeringen avser att noga följa utvecklingen av företagets samarbete under nästa tillståndperiod.

Kommittén har med stöd av kommittédirektiven utgått från att radio och tv i allmänhetens tjänst även under den kommande tillståndperioden ska utövas av tre separata programföretag. Bland remissinstanserna har bl.a. SVT berört denna fråga. Regeringen anser att programområden som är särskilt värdefulla inom det allmänfinansierade utbudet, t.ex. utbildnings- och folkbildningsprogram, liksom mångfalden på mediemarknaden i stort gynnas av modellen med tre separata programföretag. Det är därför inte aktuellt att pröva frågan om samgående mellan några av företagen.

10 Mångfald i programproduktionen

Regeringens bedömning: Programföretagen bör själva avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion. Programföretagens arbete för att säkerställa att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet bör fortsätta i dialog med de externa produktionsbolagen. Ingen ytterligare reglering av rättigheter bör införas ifråga om utläggningar på externa producenter.

Kommitténs förslag och bedömningar överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att skyldigheten för SR och UR att i budgetunderlaget redovisa hur mycket företagen avser att lägga på extern radioproduktion kommande år tas bort. Kommittén gör också bedömningen att regeringen vid den föreslagna halvtidsöversynen bör göra en utvärdering av hur SVT:s normalvillkor har påverkat de externa producenterna.

Remissinstanserna: SR, SVT och *Kungl. Musikaliska akademien* tillstyrker förslaget att ta bort skyldigheten för SR och UR att i förväg redovisa hur mycket företagen avser att lägga på extern radioproduktion. Bland andra *Stockholms dramatiska högskola* och *SMTRADIO* avstyrker detta förslag.

Göteborgs universitet, *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, SR, SVT, UR, TCO, *Svenska Journalistförbundet* och *TV4 AB* instämmer i eller har inget att invända mot bedömningen att programföretagen själva bör avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion. *Filt Holding AB* och *SMTRADIO* instämmer inte i bedömningen och betonar liksom *Stockholms dramatiska högskola*, *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* och *Film&TV-Producenterna* vikten av att andelen extern produktion är hög eller ökar. *SMTRADIO* anser att SR:s programbudget bör kvoterats så att en viss andel av medlen läggs på externa produktionsbolag.

Bland andra *Göteborgs universitet* och *Film&TV-Producenterna* instämmer i bedömningen om programföretagens beställarroll och betonar vikten av att beställarfunktionen hålls åtskild från den interna programverksamheten. *Film&TV-Producenterna* anser att en s.k. Code of Practice enligt brittisk modell bör införas i Sverige och att granskningsnämnden för radio och tv bör ges tillsyns- och sanktionsmöjligheter gentemot SVT. TCO och *Svenska Journalistförbundet* avvisar kravet på större åtskillnad mellan beställarorganisationerna och de producerande enheterna inom företagen.

Bland andra *Sveriges Författarförbund*, *Sveriges Dramatikerförbund*, *Teaterförbundet*, *Copyswede* och *KLYS* betonar på olika sätt programföretagens ansvar för att lagar och avtal, t.ex. om arbetsvillkor, följs vid utläggningar av programproduktion på externa produktionsbolag, och för att de externa producenterna får rimliga ekonomiska förutsättningar.

SR, SVT, UR, *Sveriges Dramatikerförbund*, *Copyswede* och *KLYS* instämmer i bedömningen om att ingen ytterligare reglering gällande rättigheter bör införas. SR och SVT anser att halvtidsöversynen inte bör innehålla en utvärdering av normalvillkoren.

Skälen för regeringens bedömning

SR, SVT och UR ska enligt sina sändningstillstånd 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 utomstående medverkan i den egna programproduktionen. Enligt anslagsvillkoren ska SR, SVT och UR säkerställa att företagens organisation för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. För SR och UR anges dessutom att de i samband med budget-

Prop. 2012/13:164 underlaget ska ange i vilken utsträckning de avser att satsa på extern radioproduktion. Som tv-sändande företag omfattas SVT och UR också av kravet i 5 kap. 7 § radio- och tv-lagen (2010:696) om att 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 livskraftig produktionsmarknad central för mångfalden

Som kommittén visar finns det stora skillnader mellan marknaderna för tv- respektive radioproduktion. På tv-sidan finns det flera kommersiella programföretag som anlitar externa produktionsbolag, t.ex. för underhållningsprogram, men SVT har ändå en mycket stark ställning som beställare, framför allt inom dokumentärfilm. UR:s tv-utbud domineras av egenproduktion. På radiosidan är SR däremot det enda programföretaget i Sverige som lägger ut produktioner. Följden har blivit att marknaden för tv-produktion omsätter stora belopp, medan det på radiomarknaden endast finns ett fåtal mycket små produktionsbolag. En livskraftig produktionsmarknad är viktig för att allmänheten ska få en mångfald i programutbudet. Utläggningar på externa produktionsbolag konkurransutsätter den egna verksamheten och kan på så sätt bidra till en ökad kreativitet och nya idéer även internt. Av dessa skäl är det viktigt att programföretagen fortsätter att främja mångfald i programproduktionen. Regeringen instämmer emellertid i kommitténs bedömning om att det inte bör införas kvoter avseende omfattningen av utläggningar, samarbetsprojekt eller inköp av program. Programföretagen bör därför även i fortsättningen själva avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion. Det bör dock vara ett rimligt mål, i synnerhet för SR och UR, att utläggningarna på externa produktionsbolag ska öka under tillståndspanoraden.

Det är angeläget att de olika produktionsformerna redovisas tydligt och separerat, dels i absoluta tal, dels i relation till det totala programutbudet och den totala programbudgeten. Kommittén föreslår att skyldigheten för SR och UR att i förväg redovisa hur mycket företagen avser att lägga på extern radioproduktion tas bort. Som motiv för förslaget anges att redovisningen, som infördes 2010, inte har varit användbar för produktionsbolagen. Regeringen anser dock, i likhet med bl.a. *Stockholms dramatiska högskola*, att skyldigheten fyller en viktig funktion för de externa radioproducenterna, och bedömer därför att bestämmelsen bör behållas. De problem som har anförts om redovisningen bör kunna åtgärdas inom ramen för en dialog mellan programföretagen och produktionsbolagen.

Ett fortsatt arbete med att tydliggöra beställarrollen

Kommittén redovisar vilka åtgärder programföretagen har vidtagit under senare år i syfte att säkerställa att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. Som exempel nämns regelbundna möten som SR och SVT håller med produktionsbolagen, vägledning för samarbetet mellan programföretagen och produktionsbolagen samt att SVT har förändrat sin beställarorganisation. Regeringen anser att programföretagen i dialog med de externa

produktionsbolagen bör fortsätta arbetet med att tydliggöra beställarrollen, t.ex. genom att försöka åstadkomma en större åtskillnad mellan programföretagens beställarorganisationer och producerande enheter.

Fördelning av rättigheter vid produktionsutläggningar

I likhet med kommittén och *Film&TV-producenterna* anser regeringen att en sund produktionsbransch är viktig för mångfalden i programproduktionen och därmed för programföretagens uppfyllande av sina uppdrag. En central fråga i relationen mellan programföretag och externa produktionsbolag, framför allt på tv-området, är fördelningen av rättigheter i samband med utläggningar. SVT och Film&TV-Producenterna har under 2012 enats om s.k. normalvillkor vid produktionssamarbeten mellan SVT och externa producenter, vilka bl.a. omfattar villkor kring SVT:s visningsrätt, exploatering och fördelning av intäkter. Villkoren ska utvärderas vart tredje år. Det finns därmed i dagsläget inte något behov av ytterligare reglering när det gäller rättigheter vid utläggningar på externa producenter. Det brittiska systemet med särskilda regler för utläggning av produktion på externa producenter (s.k. *Code of Practice*), vilket Film&TV-Producenterna förordar, bör således inte införas i Sverige. Därmed bör inte heller mandatet för granskningsnämnden för radio och tv utökas till att omfatta tillsyn i rättighetsfrågor.

Som kommittén anför går det ännu inte att bedöma normalvillkorens effekt. Regeringen instämmer därför i att en utvärdering av villkoren bör göras i samband med beredningen av villkoren för nästkommande tillståndsperiod.

11 Redovisning, granskning och kommersiellt oberoende

11.1 Public service-redovisningarna

Regeringens förslag: För att öka redovisningarnas granskningsbarhet åläggs programföretagen att i samverkan åstadkomma en så långt som möjligt gemensam redovisningsform samt att definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår även att resultatet av arbetet ska följas upp efter halva tillståndsperioden.

Remissinstanserna: *Statskontoret*, *Stockholms universitet*, *Institutet för språk och folkminnen*, *Public servicerådet* och *Bonnier AB* tillstyrker förslaget. *Film&TV-Producenterna* är positiva till en tydligare redovisning och en större öppenhet kring SVT:s intäkter, och understryker behovet av att andelen extern utveckling redovisas. *TV4 AB* anser att redovisningarna även måste kunna ligga till grund för bedömningen av graden av kommersialisering samt storleken på och förändringen av de

Prop. 2012/13:164 marknadsstörande effekterna. Enligt TV4 AB bör även upplysningar om resursfördelning, effektivitet, produktivitet och om storleken på ersättningen är rimlig redovisas. Även Bonnier AB anser att det bör krävas en tydlig redogörelse av de kommersiella intäkter och samarbeten som framför allt SVT har.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att programföretagen i likhet med statliga myndigheter bör ha ett utrymme att inom vissa bestämda ramar själva avgöra vad som är väsentligt att redovisa. *ESV* lämnar ett förslag till inriktning för en översyn av redovisningarna. *SR* anser att en detaljerad efterhandskontroll riskerar att leda till indirekt styrning som kan minska oberoendet. *SR* bejakar förväntningarna på transparens, men är liksom *TCO* och *Svenska Journalistförbundet* negativt till förslaget att skapa en gemensam redovisningsform eftersom det finns så stora skillnader mellan tv- och radioproduktion.

SVT anser att det bör vara upp till programföretagen att ta fram i vilka delar redovisningen bör vara gemensam. *SVT* anser i likhet med *TCO* och *Svenska Journalistförbundet* att public service-redovisningarna inte bör vara en fråga för halvtidsöversynen. *UR* anser att varje programföretag måste redovisa sitt arbete utifrån sitt uppdrag och att dialogen med granskningsnämnden också är en del i att förtydliga och öka transparensen i redovisningarna. *Ungdomsstyrelsen* anser att möjligheten att följa upp hur prioriteringar kring barn och unga avspeglar sig i verksamheten bör vägas in i förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt anslagsvillkoren ska *SR*, *SVT* och *UR* årligen följa upp och redovisa hur deras uppdrag har fullgjorts. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas. Programföretagen ska i samarbete ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmål baserade på tillstånds- och anslagsvillkor.

En grundläggande förutsättning för programföretagens uppdrag är att de kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållande till staten, liksom till olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Det innebär bland annat att det är programföretagen själva som bestämmer på vilket sätt de ska uppfylla sina uppdrag inom de angivna ramarna. Samtidigt måste det ställas krav på att programföretagen på ett öppet, transparent och lättillgängligt sätt redovisar hur de valt att utföra sina uppdrag i allmänhetens tjänst. Detta är betydelsefullt, inte minst därför att verksamheten finansieras av allmänheten genom radio- och tv-avgifter. Stora resurser ställs till *SR*:s, *SVT*:s och *UR*:s förfogande på detta sätt. Insyn och öppenhet när det gäller verksamheten är därför av stor vikt för att upprätthålla förtroendet för programföretagen och legitimiteten för den finansieringsform som utgör grunden för företagets verksamhet.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att en bra redovisning är en förutsättning för att allmänheten, olika intresseorganisationer, andra programföretag, externa producenter med flera ska kunna granska *SR*:s, *SVT*:s och *UR*:s verksamhet och delta i en öppen, välinformerad och konstruktiv debatt om verksamheten. Programföretagens självständiga ställning utesluter således inte att god insyn ska kunna ges i verksamheten. Utöver att möjliggöra för sådan insyn bidrar redovisningarna också till att skärpa programföretagens uppmärksamhet på hur uppdraget

Kommittén har, bl.a. utifrån analyser som ESV har gjort på uppdrag av kommittén, identifierat vissa svagheter i public service-redovisningarna. Det gäller t.ex. redovisningarnas form där kommittén finner att det saknas systematik och överskådlighet både inom företagen och mellan dem, samt begrepps användningen i redovisningarna. För att öka granskningsbarheten föreslår kommittén att programföretagen ska få i uppdrag att i samverkan åstadkomma en så långt möjligt gemensam redovisningsform och att definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor. I arbetet bör, enligt kommitténs uppfattning, ingå att finna en gemensam modell för redovisning av olika programkategorier som speglar hela området.

Regeringen anser i likhet med kommittén att public service-redovisningarna bör bli mer överskådliga och lättillgängliga och att det i redovisningarna bör tydliggöras hur programföretagen har tolkat sina uppdrag. Några remissinstanser har framfört att skillnaderna mellan radio- och tv-verksamhet talar emot kommitténs förslag om en gemensam redovisningsform. Enligt regeringens uppfattning utgör dessa skillnader inte något hinder för ambitioner om en sådan redovisningsform. Kommitténs förslag i dessa delar bör därför genomföras.

Kommittén har också föreslagit att en uppföljning av arbetet bör göras vid den halvtidsöversyn som behandlas i avsnitt 5.1. Regeringen anser emellertid att det är för tidigt att nu slå fast vad som ska ingå i halvtidsöversynen.

11.2 Utökade redovisningskrav och oberoende från kommersiella aktörer

Regeringens förslag: Redovisningskraven i anslagsvillkoren förtydligas när det gäller uppgifter om intäkter vid sidan av avgiftsmedel. För sponsring i SVT införs särskilda krav på redovisning i anslagsvillkoren. SR, SVT och UR åläggs också att redovisa hur de säkerställer sitt oberoende vid indirekt sponsring. Särskilda redovisningskrav införs också för andra kommersiella samarbeten.

Regeringens bedömning: Reglerna för indirekt sponsring i SR, SVT och UR bör inte ändras under kommande tillståndperiod.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Intäkter vid sidan av avgiftsmedel

Stockholms universitet, Myndigheten för radio och tv, SR, UR och Public servicerådet tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. SVT delar uppfattningen att redovisningen kan göras tydligare, men utan ytterligare reglering. Hänsyn måste tas till affärsavtal mellan SVT och

Prop. 2012/13:164 externa parter. Även *Film&TV-Producenterna* påpekar att SVT måste ta hänsyn till de parter som är involverade i affärssuppgörelser, varför många detaljer måste hållas utanför en allmän redovisning.

Sponsring

Stockholms universitet, Linnéuniversitetet, Konkurrensverket, SR, SVT och *Institutet för språk och folkminnen* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *TV4 AB* instämmer i att redovisningen måste förbättras, men anser att kommittén borde ha lämnat förslag till förtydligande av definitionen av evenemang och analyserat marknadsstöringen. Enligt *TV4 AB* har begränsningen av SVT:s sponsringmöjligheter till 20 evenemang per år inte fått antalet sponsrade sändningar att minska. *Sveriges Annonörer* välkomnar en öppenhet från programföretagen om vilken sponsring som förekommer, men understryker vikten av att redovisningskraven inte blir så omfattande att de blir för svåra och resurskrävande att leva upp till. Organisationen anser att mottagarna av programföretagens utbud gynnas av om företagen kan konkurrera om stora evenemang. *Riksidrottsförbundet* understryker vikten av fortsatt möjlighet till sponsring från kommersiella aktörer för att SVT ska kunna fullfölja sitt public service-uppdrag, t.ex. när det gäller att tv-sända mindre medialt uppmärksammade idrotter. Förbundet anser att den nuvarande begränsningen till 20 sponsrade evenemang per år är problematisk och föreslår att antalet ökas.

Ekonomistyrningsverket anser att det bör genomföras en oberoende granskning av omfattningen av förekommen sponsring och oberoendet gentemot sponsorer. *Konkurrensverket* är tveksamt till att det ska vara möjligt för public service-företagen att konkurrera om sponsrings- eller andra reklamintäkter. *Modern Times Group MTG AB (MTG)* anser att public service bör vara kommersiellt oberoende och därmed helt fritt från såväl reklam som sponsring. *MTG* ifrågasätter den koppling mellan sporträttigheter och sponsring som SVT har lyft fram. *Public service-rådet* avstyrker all direkt sponsring i public service-verksamheten. *Bonnier AB* anser att det i sändningstillståndet bör tydliggöras att sponsring endast får användas då SVT kan visa att detta är en absolut förutsättning för att sända ett evenemang, eller utifrån EBU-åtaganden.

Indirekt sponsring

Linnéuniversitetet, Institutet för språk och folkminnen, SR och *Public service-rådet* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *SVT* och *UR* ifrågasätter behovet av särskilda redovisningskrav. *Bonnier AB* anser att information rörande kommersiell finansiering av produktioner där SVT är beställare på lämpligt sätt bör göras tillgänglig i public service-redovisningen.

SVT instämmer i huvudsak i bedömningen om de nya reglerna för indirekt sponsring. Enligt företaget bör tidigare undantag i upplysningsplikten återinföras i sändningstillståndet. *TV4 AB* uttrycker förvåning över att kommittén inte har granskat SVT:s intåg på marknaden för indirekt sponsring djupare, t.ex. hur detta får marknadsstörande effekter och påverkar vilka program som sänds.

Konsumentverket, Linnéuniversitetet, Konkurrensverket, Institutet för språk och folkminnen, MTG och Public serviceraðdet tillstyrker förslaget. SR har inga invändningar mot förslaget så länge företaget i sina relationer till externa parter kan upprätthålla sedvanlig affäretik. *Sveriges Annonssörer* har inga synpunkter på förslaget, men understryker vikten av att redovisningskraven inte blir så omfattande att de blir för resurskrävande att leva upp till. MTG anser att kravet bör förenas med största möjliga öppenhet och transparens för allmänhet och andra aktörer att granska samarbetena.

SVT och UR avstyrker förslaget. SVT anser att det är problematiskt att definiera kommersiella samarbeten, och menar att det med tydligare redovisning av sidoverksamhet och övriga intäkter inte behövs någon tydligare definition. UR anser att det föreslagna redovisningskravet redan i dag täcks av de redovisningskrav som är preciserade i anslagsvillkoren.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Intäkter vid sidan av avgiftsmedel bör redovisas tydligare

Det är angeläget för förtroendet för programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst att det finns en öppenhet när det gäller andra intäkter än radio- och tv-avgifter, eftersom dessa intäkter har genererats i den radio- och tv-avgiftsfinansierade verksamheten. Sådana intäkter bör finnas redovisade i public service-redovisningarna som underlag för en bedömning av programföretagens resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet. Regeringen delar kommitténs och flera remissinstansers uppfattning att kraven i anslagsvillkoren bör förtydligas i detta avseende.

Krav på redovisning av sponsrade program i SVT bör införas

SR, SVT och UR får enligt sändningstillstånden inte sända reklam. De får som huvudregel inte heller sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit företagen direkt. Det finns dock undantag från bestämmelsen. Direkt sponsring får förekomma i SVT:s sändningar i samband med sportevenemang. Det får också förekomma i program i SVT och SR som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där företaget är arrangör. Förutsättningen i det sistnämnda fallet är att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen (EBU) eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder. Undantagen gäller inte för program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år.

Flera remissinstanser har framfört kritik gällande förekomsten av och gränserna för sponsring i radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. För SVT gäller att sponsring inom ramen för bestämmelserna får förekomma i samband med högst 20 evenemang per år. Begränsningen till 20 evenemang för SVT infördes inför den innevarande tillståndsperioden. Regeringen anförde då att sponsringen utgör ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten som ska präglas av själv-

Prop. 2012/13:164 ständighet och integritet, och att det därför är viktigt att programföretagen utnyttjar möjligheten till sponsring restriktivt. Samtidigt ansågs det angeläget att SVT kan sända sport.

Riksdagen har under våren 2012 som sin mening gett tillkänna att SVT även fortsättningsvis ska ha möjlighet att sända attraktiva sportevenemang som förutsätter sponsring (bet. 2011/12:KrU4). Kommittén beskriver att det enligt SVT blir allt vanligare att det finns en koppling mellan sporträttigheter och sponsring. Om inte undantaget som medger sponsring fanns skulle, enligt SVT, möjligheterna att förvärva visningsrätter försämrats. Kommittén anför samtidigt att begreppet evenemang i tillämpningen av bestämmelserna har fått en vid tolkning och pekar på svårigheter att utläsa om skärpningen av sponsringsreglerna haft någon effekt. Kommittén föreslår mot den bakgrunden att särskilda redovisningskrav införs beträffande sponsring i SVT.

Regeringen anser i likhet med kommittén att det i SVT:s anslagsvillkor bör införas krav på redovisning som ger en tydlig bild av i vilken omfattning sponsrade program förekommit. I denna redovisning ska framgå vilka evenemang som sponsrats, hur många sändningar som sponsrats och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt har mottagits. Regeringen avser att noga följa utvecklingen när det gäller sponsrade program i SVT och effekterna av begränsningen till 20 evenemang. I det fall begränsningen inte fått avsedd effekt kan det bli aktuellt att överväga en sänkning av antalet evenemang som får vara sponsrade.

Programföretagen bör redovisa hur oberoendet säkerställs vid indirekt sponsring

SR, SVT och UR får enligt sändningstillstånden sända vissa indirekt sponsrade program, t.ex. som framställs eller har framställts i samarbete med någon annan som fått bidrag från utomstående för sin andel av produktionen. Sträng restriktivitet ska råda när det gäller indirekt sponsrade program som vänder sig till barn under tolv år.

Möjligheten att sända indirekt sponsrade program är ett avsteg från grundprincipen om förbud mot sponsring och syftar till att ge programföretagen möjlighet att sända vissa samproduktioner eller inköpta program trots att programmet i ett tidigare led fått bidrag från utomstående. 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. Dessa villkor togs bort 2010, efter att Riksrevisionen pekat på tillämpningssvårigheter med regleringen. Regeringen uttalade att den publicistiska kontrollen i samband med samproduktioner och inköp av program var avgörande för oberoendet i programverksamheten (prop. 2008/09:195 s. 60).

I kommitténs uppdrag har ingått att utvärdera förändringen av reglerna för indirekt sponsring. Kommittén pekar på att de nya reglerna har gällt under förhållandevis kort tid, och att förutsättningarna att göra sådana bedömningar som de tidigare villkoren krävde inte i något avgörande hänseende har förändrats. De tillämpningsproblem som fanns då villkoren avskaffades återstår således. Enligt kommittén får den publicistiska kontrollen antas ha stärkts genom intern utbildning och

informationsinsatser riktade till externa medarbetare. Det finns enligt kommittén inte något som talar för att reglerna nu ska ändras. Regeringen delar den bedömningen men anser, i likhet med kommittén, att särskilda redovisningskrav bör införas när det gäller hur programföretagen säkerställer sitt oberoende vid indirekt sponsring.

Enligt 7 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska på lämpligt sätt i början eller i slutet av ett sponsrat program eller vid ettdera tillfället anges vem eller vilka bidragsgivarna är. Under tillståndsperioden 2002–2005 gällde en undantagsbestämmelse enligt vilken upplysning om bidragsgivarna inte behövde lämnas om den inte kunde erhållas utan svårighet eller det var uppenbart att den skulle sakna betydelse för tittarna. SVT har anfört att denna bestämmelse åter bör införas i sändningstillståndet.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, som är genomfört genom radio- och tv-lagen, ska sponsorns namn anges i början och/eller slutet av programmen. Det finns inte någon möjlighet att, så som SVT anför, medge undantag från denna bestämmelse genom villkor i sändningstillstånden.

Redovisningskrav bör införas för andra kommersiella samarbeten

När det gäller andra kommersiella samarbeten beskriver kommittén en rad exempel på evenemang som innefattar eller skulle kunna innefatta kommersiella samarbeten. Det gäller t.ex. Melodifestivalen. Regeringen bedömer i likhet med kommittén att en ökad öppenhet och tydlighet avseende sådana kommersiella samarbeten skulle stärka insynen i verksamheten och därmed öka programföretagens oberoende från kommersiella aktörer. Särskilda redovisningskrav bör således införas när det gäller sådana samarbeten.

Affärsetik måste beaktas i redovisningen

Eftersom de företeelser som beskrivs i detta avsnitt i stora delar även involverar andra aktörer behöver programföretagens redovisning, som flera remissinstanser har påpekat, ske på ett sådant sätt att sedvanlig affärsetik beaktas.

11.3 Ett förbud mot produktplacering införs

Regeringens förslag: Ett förbud mot att sända program där produktplacering förekommer införs i sändningstillstånden för SVT och UR.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Konsumentverket*, *Stockholms universitet*, *TV4 AB*, *SR*, *SVT* och *UR* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Enligt SVT är ett formellt förbud i sändningstillståndet bara en bekräftelse av ett regelverk som företaget redan har upprättat internt. SVT understryker att företagets princip att

Prop. 2012/13:164 inte ta emot varor eller tjänster gratis eller mot betalning för exponering i tv-program också gäller i de fall när produktioner har lagts ut på fristående produktionsbolag. Stockholms universitet anser att kommittén även borde ha föreslagit regler som ska gälla för externa bolag som anlitas av public service, samt någon form av straff eller konsekvenser om man bryter mot dessa. *Film&TV-Producenterna* instämmer i att det är oproblematiskt att införa ett totalförbud mot produktplacering, men anser att det uttryckligen bör framgå att förbudet avser just egenproduktion.

Sveriges Annonsörer avstyrker förslaget och anser att programföretagen på egen hand bör få bedöma om de önskar att utnyttja den möjlighet som lagen ger att använda produktplacering, och i förekommande fall informera öppet om detta.

Skälen för regeringens förslag: Oberoendet av kommersiella intressen är en av grunderna för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sändningstillstånden för SR, SVT och UR innehåller som tidigare nämnts ett uttryckligt förbud mot att sända reklam.

Produktplacering definieras i radio- och tv-lagen, som också innehåller bestämmelser om produktplacering i program i tv eller beställ-tv. Produktplacering är tillåten i filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning, förutsatt att programmet inte huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år. Produktplacering är förekomsten i ett program av en vara, tjänst eller 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.

Enligt 4 kap. 10 § radio- och tv-lagen får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med förbud mot eller villkor för att sända program där produktplacering förekommer. Enligt kommittén har SVT uttalat att man inte har för avsikt att använda sig av den möjlighet som lagen ger till produktplaceringar. UR:s programutbud är enligt kommittén sådant att företaget gör bedömningen att produktplaceringar inte får förekomma.

Mot bakgrund av principen om kommersiellt oberoende och reklamfrihet i radio och tv i allmänhetens tjänst anser regeringen trots programföretagens egna riktlinjer att det i SVT:s och UR:s sändningstillstånd bör införas ett förbud mot att sända program där produktplacering förekommer.

Enligt propositionen En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115 s. 159), vilken ligger till grund för bestämmelsen i radio- och tv-lagen, bör begreppet produktplacering definieras så att det omfattar situationer då ett program helt eller delvis har bekostats av någon annan än den som bedriver programverksamheten, dvs. då betalning för produktplacering har tagits emot av programbolaget självt. Företeelser då betalning för produktplaceringen utgått i tidigare produktionsled faller utanför radio- och tv-lagens reglering av produktplacering.

Regeringens 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 enligt villkor i sändningstillstånd och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen samt anslagsvillkor. Därmed tydliggörs att uppdraget även omfattar villkor som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, t.ex. *Institutet för språk och folkminnen*, *Förvaltningsstiftelsen* och *TV4 AB* tillstyrker förslaget. *SVT* anser att förslaget är rimligt, men påpekar att omfattningen av effektivitetsgranskningen bör vara i linje med helhetsbedömningen i övrigt. *UR* har inga invändningar mot förslaget, under förutsättning att förtydligandet inte innebär en förändring i sak. *Granskningsnämnden för radio och tv* välkomnar att dess uppdrag tydliggörs så att det klarare framgår vilka anslagsvillkor som ska ligga till grund för nämndens bedömning av public service-uppdragen och att gränsen för nämndens ansvar blir så tydlig som möjligt. Nämnden anför att den – givet dess huvuduppgift – knappast kan förväntas ha optimala förutsättningar för att bedöma om de mått som programföretagen redovisar verkligen visar på effektivitet och produktivitet.

Statskontoret anser att det är viktigt att Myndigheten för radio och tv också granskar ekonomiska frågor, och att myndigheten vidareutvecklar den kompetens och de resurser som krävs för att fullgöra granskningen av ekonomiska delar i public service-redovisningar och anslagsvillkor. *Modern Times Group MTG AB (MTG)* är positivt till förslaget, men anser att det är otillräckligt. Enligt *MTG* och *TV4 AB* bör uppföljningen även avse frågor rörande mediemarknadens utveckling och konkurrens-situationen.

SR framhåller att det är omöjligt att beskriva och jämföra effektivitet och produktivitet utan att ta hänsyn till kvaliteten i det som produceras. Enligt *SR* saknas användbara effektivitets- och produktivetsmått för det ändamålet.

Svenska Journalistförbundet och *Unionen* anser att det inte är att värna oberoendet att ge en statlig myndighet i uppgift att ha detaljerade synpunkter på hur programföretagen väljer att arbeta för att fullgöra sina uppdrag. *Göteborgs universitet*, *Linnéuniversitetet*, *Sveriges Dramatikerförbund*, *Copyswede* och *KLYS* avstyrker förslaget på liknande grunder.

Skälen för regeringens förslag

Granskningsnämnden för radio och tv – som är ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv – har som sin centrala uppgift att genom granskning i efterhand övervaka om program som sänts i radio eller tv eller tillhandahållits i beställ-tv överensstämmer med före-

Prop. 2012/13:164 skrifterna i radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § radio och tv-lagen). Vid sidan av denna uppgift ska nämnden bland annat årligen granska SR:s, SVT:s och UR:s public service-redovisningar och utifrån dessa bedöma om bolagen uppfyllt sina uppdrag. Detta följer av såväl bestämmelser i instruktionen för Myndigheten för radio och tv som myndighetens regleringsbrev.

I de fall granskningsnämnden gör bedömningen att uppdraget inte uppfyllts ska nämnden motivera detta ställningstagande. Nämnden ska däremot inte föreslå eller påtala behov av förändringar, eftersom det är en uppgift för SR, SVT och UR att bedöma på vilket sätt uppdraget ska utföras (se prop. 2008/09:195 s. 53). Granskningsnämndens utlåtanden ska ses som ett underlag för programföretagen och dess ägare, Förvaltningsstiftelsen, samt utgöra underlag för regeringen och riksdagen då det görs en samlad bedömning av verksamheten inför beslut om nästa tillståndperiod (prop. 2005/06:112 s. 48).

Uppdraget till granskningsnämnden bör förtydligas

En uppföljning av den verksamhet som finansieras med radio- och tv-avgifter har stor betydelse för att upprätthålla legitimiteten för radio och tv i allmänhetens tjänst. 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 för avsedda ändamål. Enligt 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) är det önskvärt att en myndighet eller ett särskilt utsett organ utövar en öppen och effektiv tillsyn över tillämpningen av bestämmelserna mellan staten och företagen. Regeringen delar kommitténs uppfattning att en effektiv tillsyn förutsätter att uppföljningen av uppdraget i allmänhetens tjänst avser uppdraget i dess helhet, dvs. även den del som ges i anslagsvillkoren och som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Granskningsnämnden för radio och tv är den institution som har bäst kunskap om vad programföretagens uppdrag i allmänhetens tjänst innebär. Eftersom uppföljningen kräver förståelse för vilka publicistiska strategier som ligger bakom ekonomiska övervägningar och beslut anser regeringen att uppgiften lämpligast bör ligga på granskningsnämnden. Flera remissinstanser har framfört synpunkter på eller avstyrkt förslaget av skäl som har att göra med programföretagens oberoende. Regeringen anser emellertid inte att programföretagens oberoende ställning utgör ett hinder för en effektiv uppföljning av företagens verksamhet.

Redan i dag utgår granskningsnämndens bedömningar från anslagsvillkoren. Genom en förbättrad och mer tydlig redovisning från programföretagen (se avsnitt 11.1) får nämnden bättre förutsättningar att utföra detta uppdrag. Regeringen delar kommitténs bedömning att det ska förtydligas i instruktionen för Myndigheten för radio och tv att granskningsnämndens uppdrag att, utifrån redovisningar från SR, SVT och UR, granska hur bolagen uppfyllt sina uppdrag i allmänhetens tjänst ska utgå från villkor i sändningstillstånd och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen samt anslagsvillkor.

Ökade resurser och analys av mediemarknaden

Enligt regeringens uppfattning medför förtydligandet av uppdraget ett behov av ökade resurser från rundradiokontot till Myndigheten för radio och tv. Regeringen avser att återkomma till den frågan i budgetpropositionen för 2014.

Som lyfts fram även i avsnitt 3.2 bygger mediepolitiken på insikten om att det behövs både en självständig och oberoende radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell sektor. Frågor om den allmänfinansierade programverksamhetens påverkan på mediemarknaden, konkurrenssituationen och marknadens utveckling i stort hör enligt regeringens uppfattning hemma i ett större sammanhang och bör därför inte hanteras inom ramen för granskningsnämndens årliga uppföljning av SR:s, SVT:s och UR:s uppdrag i allmänhetens tjänst. Regeringen avser att lämna ett separat uppdrag till Myndigheten för radio och tv på detta område, vilket bl.a. bör inkludera en analys av hur programföretagens kompletterande verksamhet utvecklas (se avsnitt 5.4).

12 Konsekvensanalys

12.1 Konsekvenser för stat, kommun och landsting

Regeringen bedömer att förslagen i propositionen inte kommer att få några direkta konsekvenser för statsbudgeten eftersom medlen till SR, SVT och UR betalas ut från rundradiokontot som är placerat i Riksgälden och åtskilt från statsbudgeten. Det lån i Riksgälden som bedöms behövas för att finansiera parallellsändningar i samband med övergången till digitalradio (avsnitt 7.4.4) kan emellertid få indirekta konsekvenser för statsbudgeten på så sätt att in- och utlåningen i Riksgälden och därmed också statens lånebehov påverkas. Detsamma gäller för medeltilldelningen till programföretagen i fall det uppstår ett underskott på rundradiokontot. Regeringens målsättning är dock att det ska råda balans mellan intäkter och utgifter på rundradiokontot och avser att återkomma när det gäller nivån på radio- och tv-avgiften under resten av den kommande tillståndsperioden (avsnitt 8.1).

Förslagen kommer inte att få några ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.

12.2.1 SR, SVT och UR

Några av förslagen och bedömningarna i propositionen kommer sannolikt att medföra ökade kostnader för SR, SVT och UR. Det gäller t.ex. förslagen om att UR ska utveckla och vidga sitt utbildningsutbud (avsnitt 6.1.1), att utbudet på minoritetsspråk ska öka (avsnitt 6.3.2) och att SVT och UR ska åläggas särskilda krav på omfattningen av tillgänglighetstjänsterna (avsnitt 7.5.1). Även de ökade redovisningskrav som föreslås kan medföra en viss ökning av programföretagens administrativa kostnader. Regeringen bedömer att dessa kostnadsökningar bör kunna rymmas inom de ekonomiska ramar som föreslås för tillståndsperioden, vilka bl.a. innebär en särskild nivåhöjning av UR:s medelstilldelning om 50 miljoner kronor (avsnitt 8.2).

Som framgår av avsnitt 7.4.4 bedömer regeringen att SR har en central roll i övergången från analog till digital radio. Teknikskiftet bör i så liten utsträckning som möjligt bekostas av radio- och tv-avgiftsbetalarna, och därför är en modell där SR:s kostnader för parallellsändningar finansieras genom lån i Riksgäldskontoret att föredra. På lång sikt bör en övergång resultera i väsentligt lägre kostnader för SR såvitt avser utsändning av program.

12.2.2 Övriga företag

Radio och tv i allmänhetens tjänst är per definition marknadsstörande eftersom programföretagen verkar på en mediemarknad tillsammans med kommersiella aktörer. Regeringen bedömer emellertid att vissa förslag och bedömningar i propositionen kommer att få en positiv effekt på små och stora företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga på mediemarknaden. Förslaget om en längre tillståndsperiod (avsnitt 5.1) och bedömningen om tydliggörande av sändningstillstånden (avsnitt 5.2) borde ge mer stabila förutsättningar även för andra företag. I kapitel 10 om mångfald i programproduktionen bedömer regeringen att utläggningarna på externa produktionsbolag borde kunna öka under tillståndsperioden.

Som framgår av avsnitt 7.4.4 avser regeringen att ge en branschsamordnare i uppdrag att tillsammans med Myndigheten för radio och tv ta fram en plan för övergång från FM-sändningar till digitalradio utifrån vissa förutsättningar. En digitalisering av den marksända radion skulle bl.a. kunna ge förutsättningar för mer jämbördiga konkurrensvillkor, dels mellan SR och de kommersiella programföretagen, dels mellan olika kommersiella programföretag. Nationella sändningar skulle kunna innebära fler potentiella lyssnare och därmed möjligheter till högre annonsintäkter för de kommersiella företagen.

12.2.3 Allmänheten

Som framgår av avsnitt 8.1 bedömer regeringen att radio- och tv-avgiften inte behöver höjas det första året i tillståndsperioden. Även under 2014 kommer avgiften således att uppgå till 2 076 kronor per hushåll och år. Regeringen avser att återkomma när det gäller nivån på radio- och tv-avgiften under resten av tillståndsperioden.

Vid en övergång till digitalradio kommer allmänheten att behöva investera i nya radiomottagare. Parallelsändningar kommer emellertid att pågå under ett antal år varför det inte handlar om en omedelbar utgift. Som beskrivs i avsnitt 7.4.3 har priserna för radiomottagare för T-DAB och T-DAB+ sjunkit och kan i dagsläget köpas i Norge för motsvarande 450 svenska kronor. I Storbritannien kostar de billigaste T-DAB-mottagarna motsvarande ca 240 svenska kronor. Priserna på mottagare kan förmodas sjunka ytterligare. Priserna för DAB+-mottagare som extra utrustning i bilen ligger i dag på ca 3 000 svenska kronor. I Norge säljs också adapters för bilradio för motsvarande drygt 1 200 svenska kronor.

12.3 Övriga konsekvenser

Regeringens mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Politiken mot diskriminering är inriktad på att minska diskrimineringen och främja lika rättigheter i samhället oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Den bild av samhället som förmedlas i medierna har stor påverkan på människor. Enligt 5 kap. 1 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. I 14 kap. 1 § samma lag ställs motsvarande krav på den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen. SR, SVT och UR kan, liksom andra medieföretag, genom sitt utbud påverka attityder och skeenden i samhället, t.ex. genom val av programinnehåll och av vilka personer som hörs och syns i sändningarna. SR, SVT och UR har genom sitt uppdrag i allmänhetens tjänst ett särskilt stort ansvar i detta avseende. Regeringens bedömning är att förslagen i denna proposition bidrar till uppfyllandet av målen för jämställdhetspolitiken och integrationspolitiken samt politiken mot diskriminering. Det gäller särskilt förslagen att programföretagens utbud ska spegla hela landets mångfald och att programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv (avsnitt 6.2), att utbudet på minoritetsspråk ska öka (avsnitt 6.3.2) och att SVT och UR ska åläggas särskilda krav på omfattningen av tillgänglighetstjänsterna (avsnitt 7.5.1).

Som framgår av avsnitt 7.4.3 är energiförbrukningen för att sända digitalradio avsevärt lägre än för analog radio. Bedömningen om över-

Prop. 2012/13:164 gång från analoga till digitala radiosändningar kan därför bidra till positiva effekter på miljön.

Det har övervägts om förslagen i propositionen kan komma att få effekter på den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen eller på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Regeringens bedömning är att förslagen inte påverkar något av dessa områden.

Sammanfattning av betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59)

Prop. 2012/13:164
Bilaga 1

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, finansierings-former 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 fria/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, produkt-placeringar 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 radiosidan 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 radiosidan 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 användningen 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 medie företag som tidigare har använt helt olika distributionsformer.

Programföretagens uppdrag

När det gäller uppdragets 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 programråden som nyhetsverksamhet, kulturutbud, minori-

tetsspråk och utbud för barn och unga bör gälla även nästa tillståndsperiod.

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 vidareändringar 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), moms kompensationsmodellen (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 av 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 i dag 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 vidaresändningsplikten 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 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.

Prop. 2012/13:164
Bilaga 1

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 företagets 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 upp-

följning, 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 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 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 program-

kategorisering 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 tillståndperioden 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 medelstilledelningen 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 medelstilledelningen 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 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.

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 service-verksamheten, 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).

Prop. 2012/13:164
Bilaga 1

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.

Förteckning över remissinstanser för betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59)

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59).

Konsumentverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Statskontoret, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Ungdomsstyrelsen, Folkbildningsrådet, Kungliga biblioteket, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Stockholms dramatiska högskola, Södertörns högskola, Sametinget, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Regelrådet, Statens kulturråd, Myndigheten för kulturanalys, Riksarkivet, Institutet för språk och folkminnen, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Myndigheten för radio och tv, Kungliga Operan AB, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Radiotjänst i Kiruna AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Teracom Group, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Unionen, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Författarförbund, Sveriges Dramatikerförbund, Föreningen svenska tonsättare, Teaterförbundet, Folkbildningsförbundet, Copyswede, KLYS – Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Film&TV-Producenterna, Riksförbundet Sveriges museer, Svensk Biblioteksforening, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Jiddischförbund, Svenska Tornedalings Riksförbund – Tornionlaaksolaiset, Sverigefinländarnas delegation, Sverigefinska Riksförbundet, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, RFSL, Handikappförbunden, Sveriges Dövas Riksförbund, Hörselskadades riksförbund, Synskadades Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Ung Media Sverige, Riksidrottsförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Sveriges Annonsörer, Branschkansliet, Com Hem AB, TeliaSonera AB, TV4 AB, Modern Times Group MTG AB, Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige, Närradions Riksorganisation, Public serviceraðet, Föreningen Svenska Läromedel, Filt Holding AB, Svenska Medietjänster AB – SMTRADIO, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag.

Riksrevisionen, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Tillväxtverket, Statens medieråd, Sveriges Radio Förvaltnings AB, Landsorganisationen i Sverige, Hjälpmedelsinstitutet, Fastighetsägarna Sverige och Villaägarnas Riksförbund har uppgett att de inte har några synpunkter eller avstår från att yttra sig över betänkandet.

Därutöver har yttranden inkommit från Forum för levande historia, Lärarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Teskedorden, Länsstyrelsen i Blekinge län, Västerviks kommun, Länsstyrelsen i

Kronobergs län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen Östergötland, Lars Bjurström, Sveriges Internationella Roma Filmfestival, Sveriges Elevkårer, Länsstyrelsen i Kalmar län, Region Gotland, Länsstyrelsen i Uppsala län, Radio-branschen, Netsmart AB, DIK – akademikerfacket för kultur och kommunikation, Länsstyrelsen i Värmlands län, Landstinget Gävleborg, Föreningen Norden, Borgholms kommun, Region Västerbotten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Wille Mörtskär, Länsstyrelsen i Gotlands län, Kungl. Musikaliska akademien, Länsstyrelsen Västerbotten, Kalmar kommun, Region Halland, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Svensk Scenkonst, Länsstyrelsen i Örebro län, Elöverkänsligas Riksförbund, ElektronikBranschen, Tevefolket, Studieförbundet Vuxenskolan, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Halland, Bonnier AB, LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer och Liberala Ungdomsförbundet Storstockholm.

Kungliga Dramatiska teatern AB, Svenskt näringsliv, Föreningen Svenska Kompositörer av Populärmusik, Bildkonst Upphovsrätt i Sverige, Oberoende Filmars Förbund, Nätverket för Regionala produktionscenter, Riksorganisationen Same Ätnam, Judiska Centralrådet, International Romani Union Norden, Romano Pasos Research Centre, Riksförbundet Romer i Europa, Centraförbundet Roma International, Roma Institutet, Dyslexiförbundet FMLS, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Lika Unika, Nätverket Unga För Tillgänglighet, Booster riksförbund, Kontaktnätet, Utgivarna, Svenska Stadsnätsföreningen, IT & Telekomföretagen, Telenor Sverige AB, Hi3G Access AB i Sverige, Tele2 Sverige AB, SES, SBS Media Group Sweden och Axess Publishing AB har beretts tillfälle att yttra sig men inte lämnat något yttrande.

Sammanfattning av rapporten SVT:s täckningskrav

Bedömningar

Myndigheten för radio och tv har haft i uppdrag av regeringen att undersöka om det nuvarande täckningskravet för Sveriges Television AB:s (SVT) sändningar i marknätet fortfarande är relevant i förhållande till företagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet.

Vi bedömer att det nuvarande täckningskravet för SVT:s sändningar i marknätet fortfarande är relevant i förhållande till bolagets uppdrag att sända programtjänster till hela landet. Vi anser därför att täckningskravet i marknätet ska vara oför-ändrat, det vill säga 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige, under den kommande tillståndsperioden 2014-2019. I god tid inför den tillståndsperiod som följer därefter bör dock frågan om SVT:s täckningskrav och hur frekvensutrymmet för marksänd tv ska användas totalt sett för att uppnå största möjliga samhällsnytta och den mest effektiva spektrumanvändningen utredas och beslutas.

Skälen för myndighetens bedömningar

Enligt det sändningstillstånd som regeringen har utfärdat med stöd av radio- och tv-lagen (2010:696) har SVT rätt att sända televisionsprogram i hela landet. Tillståndet avser marksänd tv, men i tillståndets 4 § sägs att SVT även får distribuera programmen på andra sätt så att de blir möjliga att ta emot i hela Sverige. Det finns krav på att sändningarna ska hålla en hög säkerhets- och beredskapsnivå (22 §) och att även personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av sändningarna (13 §).

Marknätet har en hög utbredning även i glesbygd och tekniken medger att man sänder samma program till många personer samtidigt. Det skulle dock vara möjligt att sänka täckningskravet på SVT i marknätet och använda kompletterande distributionsformer för att nå upp till 99,8 procents befolkningstäckning. Det är däremot inte säkert att utgångspunkterna beträffande regional nedbrytbarhet samt säkerhet och beredskap skulle kunna upprätthållas fullt ut. SVT skulle vidare behöva upphandla kompletterande distribution med motsvarande funktionalitet som dagens marknät och kostnaderna för sådana distributionsavtal är svåra att bedöma innan upphandlingar har genomförts. Dessutom skulle konsumenter drabbas genom att de skulle behöva byta mottagningsätt med ökade kostnader som följd.

Det spektrum som marksänd tv använder i dag är lämpligt även för exempelvis trådlöst bredband, men det är svårt att frigöra frekvenser för annan användning utan att hela nät släcks ner vilket i sin tur skulle kräva omplanering av hela det frekvensutrymme som används för marksänd tv. Det spektrumutrymme som skulle frigöras utan omplanering skulle under

perioden 2014–2019 inte kunna användas för annat ändamål än exempelvis trådlösa mikrofoner.

Prop. 2012/13:164
Bilaga 3

Efter 2019 kan däremot situationen vara en helt annan. Tv och telekom konvergerar. Nya och befintliga tekniker utvecklas, exempelvis hybridtekniker som kombinerar marksändning med mobilteknik, och utbyggnaden av bredband kan leda till att ip-tv kan nå stora delar av Sveriges befolkning med tillräcklig kapacitet. Dessa och andra distributionssätt kan komma att utgöra alternativ till marksänd tv i hela eller delar av det nuvarande spektrumet för marksänd tv. Frågan bör följas löpande och ett nytt ställningstagande bör göras i god tid inför den tillståndsperiod som börjar 2020.

Förteckning över remissinstanser för rapporten SVT:s täckningskrav

Följande remissinstanser har yttrat sig över rapporten SVT:s täckningskrav.

Konsumentverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Teracom AB, Svenska Journalistförbundet, Handikappförbunden, Hörselskadades Riksförbund, IT & Telekomföretagen, Hi3G Access AB, TeliaSonera AB, Tele2 Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag.

Riksrevisionen, Justitiekanslern, Stockholms Universitet, Regelrådet, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges Radio Förvaltnings AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Hjälpmedelsinstitutet och Villaägarnas Riksförbund har uppgett att de inte har några synpunkter eller avstår från att yttra sig över rapporten.

Göteborgs universitet, Sveriges Utbildningsradio AB, Radiotjänst i Kiruna AB, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades Riksförbund, Dyslexiförbundet FMLS, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Lika Unika, Nätverket Unga För Tillgänglighet, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Utgivarna, Tidningsutgivarna, Stiftelsen Branschorganisationernas kansli, Svenska Stadsnätetsföreningen, Telenor Sverige AB, Net1, Com Hem AB, SES, TV4 AB, Modern Times Group MTG AB och SBS Media Group Sweden har beretts tillfälle att yttra sig men inte lämnat något yttrande.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Adelsohn Liljeroth

Regeringen beslutar proposition 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet
– radio och tv i allmänhetens tjänst