

Kontinuitet och förändring

Betänkande av Public service-utredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:64

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Omslaget har illustrerats av Siri Ahmed Backström

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23005-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 31 maj 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2010.

Den 31 maj 2007 förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth, f.d. riksdagsledamoten och vice talmannen Rose-Marie Frebran som särskild utredare.

Den 27 augusti förordnades fil. dr. Nina Wormbs som utredningens huvudsekreterare. Som sekreterare förordnades den 1 september 2007 pol. mag. Erik Lundberg och den 10 september 2007 fil. dr. Roger Blomgren. Sonia Redondo har varit utredningens assistent.

Som experter förordnades den 8 oktober 2007 ämnessakkunnige Jan Andersson, departementssekreteraren Kirsten Glansberg, nuvarande kanslirådet Anna Gralberg, ämnesrådet Ulrika Hansson och kanslirådet Pia Kjellander.

Härmed överlämnas betänkandet Kontinuitet och förändring: Betänkande av public service-utredningen (SOU 2008:64). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 30 juni 2008

Rose-Marie Frebran

/Nina Wormbs
Erik Lundberg
Roger Blomgren

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	29
1 Inledning.....	43
1.1 Direktiven.....	43
1.2 Utredningsarbetet.....	43
1.3 Konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	44
1.4 Disposition	45
2 Radio och TV i förändring: ett sammanhang	47
2.1 Monopol.....	47
2.2 Konkurrens.....	49
2.3 Digitalisering	52
2.4 Internet och IP som bärare	53
2.5 Fler aktörer, mer pengar och kapitalkoncentration.....	55
2.6 Vanor och förtroende	56
2.7 Den digitala klyftan	59
2.8 Gällande lagar och regler	60
2.9 Utmaningar	61

3	Vad jag menar med public service	63
3.1	Granska, ifrågasätta och skapa debatt	64
3.2	Utbilda och folkbilda	65
3.3	Spegla	66
3.4	Underhålla	66
3.5	Tillgängliggöra	67
	Form.....	69
4	Organisations-, samverkans- och effektiviseringsfrågor	71
4.1	Organisationen av public service.....	71
4.2	Förvaltningsstiftelsen.....	72
4.2.1	Nuvarande uppgifter och ansvar	72
4.2.2	Förvaltningsstiftelsen ska utse ordförande och samtliga valda ledamöter.....	74
4.2.3	Finansiering av Förvaltningsstiftelsen	75
4.3	Samverkan och effektiv användning av resurserna.....	76
4.3.1	Public service-företagens resultat och planer.....	76
4.3.2	Public service-redovisningarnas jämförbarhet	79
4.3.3	Sveriges Radio Förvaltnings AB.....	79
4.3.4	Utökat samarbete och samlokalisering.....	81
5	Framtida finansiering	85
5.1	En public service-avgift införs	86
5.1.1	Historiska skäl för avgiften	87
5.1.2	Koppling till innehav av apparat är viktig	88
5.1.3	Dagens apparatbegrepp modifieras något	89
5.1.4	Höjning av public service-avgiften med 2 procent	92
5.1.5	Utan villkor om annan betalning än public service-avgiften.....	93
5.2	Övergång till direktfinansiering	94
5.2.1	Dagens finansieringsmodell	94
5.2.2	Metod för direktfinansiering.....	96

5.3	Konsekvenser av direktfinansiering	97
5.3.1	Anslagsvillkor och budgetunderlag	97
5.3.2	Uppbörd, kontroll och förvaltning av avgiftsmedel	98
5.3.3	Eget kapital.....	98
5.3.4	Redovisning och inkomstskatt	99
5.3.5	Distributionskontot	100
5.3.6	Finansiering av Granskningsnämnden	101
5.3.7	Betalningsvilja och sanktionsmöjlighet.....	101
5.4	Public service-företagen och mervärdesskatt	102
5.4.1	Nuvarande situation	102
5.4.2	Mervärdesskattekonsekvenser av direktfinansiering.....	103
5.4.3	Det svenska mervärdesskattesystemet är kopplat till EG-rätten.....	106
5.4.4	Tidigare synpunkter på mervärdesskattebeläggning av public service- avgiften	108
5.5	Val av skattesats	109
5.5.1	Skattesatser	109
5.5.2	Konsekvenser av 25 procent mervärdesskatt	110
5.5.3	Konsekvenser av 12 procent mervärdesskatt	114
5.5.4	Konsekvenser av 6 procent mervärdesskatt	116
5.5.5	Slutsatser	116
5.6	Övriga avgiftsfrågor.....	117
5.6.1	Public service-avgift för bl.a. företag och myndigheter	117
5.6.2	Särskilda boendeformer och vårdinrättningar	119
5.6.3	Tillgång till statliga register.....	121
5.6.4	Rapporteringsskyldighet	122
5.7	Alternativ som jag avvisar.....	123
5.7.1	Individuell avgift.....	123
5.7.2	Finansiering över statsbudgeten	124
5.7.3	Uppbördsalternativ.....	125
5.8	Sponsring	129
5.8.1	Direkt och indirekt sponsring	129
5.8.2	Direkt sponsring.....	129
5.8.3	Indirekt sponsring	135

5.9	Ikraftträdande	137
6	Uppdragets allmänna utformning och uppföljning	139
6.1	Tillståndspanordens längd	139
6.2	Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet	140
6.2.1	Bakgrund	140
6.2.2	Reglering av kärnverksamheten	141
6.2.3	Gränser för den kompletterande verksamheten	142
6.2.4	Reglering och översyn av sidoverksamheten	143
6.3	Anslagsvillkorens bestämmelser	144
6.3.1	En konsekvens av förslaget om direktfinansiering ...	144
6.3.2	Bestämmelserna ska skrivas in i bolagsordningarna	145
6.3.3	Konsekvenser av reglering i bolagsordning	145
6.3.4	Överenskommelser mellan public service-företagen	146
6.4	Redovisning av hur uppdraget har fullgjorts	147
6.4.1	Redovisningarnas innehåll	147
6.5	Uppföljning och granskning av uppdraget	148
6.5.1	Granskningsnämndens nuvarande uppdrag	148
6.5.2	Granskningsnämndens framtida uppdrag	149
6.5.3	Ingen kontrollstation	151
	Innehåll	153
7	Demokrati, spegling och mångfald	155
7.1	Demokrati och public service	155
7.2	Spegling och mångfald	156
8	Språkliga och etniska minoriteter	159
8.1	Nationella minoriteter	159
8.1.1	SR	160
8.1.2	SVT och UR	161

8.2	Övriga språkliga och etniska minoriteter	162
8.3	Ett prioriterat område som bör fortsätta utvecklas	163
8.4	Utbudet på romani chib ska öka betydligt	164
9	Barn och unga	165
9.1	Barnkulturutredningen	166
10	Kultur och underhållning	169
10.1	Ett brett kulturansvar	169
10.2	Underhållning av hög kvalitet	170
10.3	Orkestermusik	171
10.4	Film.....	172
10.4.1	Bakgrund	172
10.4.2	SVT:s roll i det nuvarande avtalet	173
10.4.3	Ett fortsatt ansvar för svensk filmproduktion	174
11	Utomstående medverkan och extern produktion	177
11.1	Omfattning av utomståendes medverkan och extern produktion.....	178
11.1.1	SVT.....	178
11.1.2	SR.....	179
11.1.3	UR	179
11.2	Synpunkter från externa producenter.....	180
11.3	Extern produktion i andra länder.....	181
11.4	Att stimulera konkurrens	181
11.4.1	Omfattningen av extern produktion, m.m.	181
11.4.2	Avdragsrätt för ingående mervärdesskatt	182
11.4.3	Tydlig och förutsägbar organisation	182
12	Utbildningsprogram och UR	185
12.1	Uppdrag och organisation.....	185
12.2	Bakgrund	186

12.2.1 Skolradion innan UR	186
12.2.2 UR som självständigt företag.....	187
12.3 UR:s nuvarande utbildningsuppdrag och organisation.....	188
12.3.1 Utbildningsprogram en viktig del av public service-uppdraget	188
12.3.2 En fortsatt och fördjupad samverkan med utbildningsväsendet	190
12.3.3 Samverkan med SR och SVT bör fortsätta och fördjupas	191
12.4 Utbildningsprogram och folkbildningsprogram	192
12.4.1 UR:s programverksamhet – en bakgrund.....	192
12.4.2 UR ska även göra folkbildningsprogram.....	194

Tillgänglighet 197

13 Att tillgängliggöra TV..... 199

13.1 Mottagningsformer	199
13.2 Marknätet.....	199
13.2.1 HDTV.....	200
13.3 Kabel-TV och IP-TV.....	203
13.3.1 Digitalisering	204
13.3.2 Vidaresändningsplikt – s.k. must carry.....	204
13.4 Satellit-TV.....	206
13.5 Mobil-TV	206
13.6 Textning och taligenkänning	207
13.6.1 Omfattning.....	207
13.6.2 Textning via taligenkänningsteknik.....	208
13.6.3 Alla program på svenska ska textas.....	209
13.7 Program på teckenspråk och teckentolkade program.....	210
13.7.1 Omfattning.....	210
13.7.2 Utbudet av teckenspråkssändningar ska öka	211
13.8 Talad textremsa.....	212
13.8.1 Omfattning.....	212
13.9 Syntolkning.....	213

13.9.1 SVT ska inleda försök med syntolkning	213
13.10 Hörbarhet och separerat ljud	213
13.10.1 Hörbarheten ska fortsätta att förbättras	214
14 Att tillgängliggöra radio.....	215
14.1 Mottagningsformer.....	215
14.2 FM-nätet.....	216
14.3 DAB-nätet.....	217
14.3.1 DAB-nätets framväxt	217
14.3.2 Utredning och utvärdering	217
14.3.3 Fortsatt försöksverksamhet	218
14.3.4 Frekvensfrågan.....	218
14.4 Andra existerande distributionstekniker som SR använder.....	219
14.5 Framtida digital distribution	219
14.5.1 Fördelar med digital radio.....	220
14.5.2 Dedicerade nät respektive multifunktionella nät.....	221
14.5.3 Parallella utredningar om radio.....	222
14.5.4 Samordnad hantering skulle krävas	223
14.5.5 Beslut om släckning av de analoga sändningarna inte aktuellt	224
14.5.6 Slutsats.....	225
14.6 Hörbarhet och ökad tillgänglighet är viktigt	225
15 Internet och ny teknik.....	227
15.1 Internets utveckling och användning	227
15.1.1 Tillgång.....	227
15.1.2 Användning.....	228
15.2 Public service-företagens verksamhet på Internet	229
15.2.1 SVT.....	229
15.2.2 SR.....	231
15.2.3 UR	231
15.3 Tjänsterna ska utgå ifrån programmen	233
15.4 Tillgänglighet på Internet	233

15.5 Tekniska lösningar sker inte av sig själv	234
16 Författningskommentarer.....	237
16.1 Förslag till lag om ändring i lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst	237
16.1.1 Generella ändringar.....	237
16.1.2 Kommentarer till bestämmelserna	237
16.1.3 Ikraftträdande.....	239
16.2 Övriga lagändringar.....	239
Litteratur.....	241
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2007:71.....	243
Bilaga 2 Gällande lagar och regler.....	251
Bilaga 3 Placering av anslagsvillkor.....	259
Bilaga 4 BBC CODE OF PRACTICE	277

Sammanfattning

Detta är en sammanfattning av betänkandets samtliga kapitel. För fullständiga redogörelser och resonemang hänvisas till respektive avsnitt.

Mitt uppdrag har varit att utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod, som inleds den 1 januari 2010. Direktiven återfinns i *bilaga 1* och mina förslag, bedömningar och skrivningar ska ses mot bakgrund av dessa direktiv.

Sammanfattningsvis har min ambition varit att föreslå förändringar som stärker public service-företagens självständighet och oberoende från staten samtidigt som deras effektivitet säkerställs. Min principiella utgångspunkt är att företagen ska detaljregleras i så liten utsträckning som möjligt. Minskad detaljreglering ökar självständigheten men innebär också att public service-företagen själva måste ta ett större ansvar för att möta de krav som riksdag och regering formulerar i framför allt sändningstillstånden. Finansieringen genom avgifter medför samtidigt legitima krav på tydlig redovisning och uppföljning.

Inledning

Direktiven är mycket tydliga när det gäller kärnan i mitt uppdrag, dvs. att skapa ett beredningsunderlag för nästa tillståndsperiod. Samtidigt pågår en snabb utveckling på medieområdet, en utveckling som har både kulturella, ekonomiska och tekniska orsaker och konsekvenser. Det har inte varit möjligt att inom given utredningstid göra prognoser över framtida scenarier på medieområdet, men mina förslag och bedömningar utgår från förståelsen av medieområdet som mycket dynamiskt. Den generellt sett minskade

detaljregleringen ger public service-företagen en ökad flexibilitet att möta nya utmaningar samtidigt som de kan utföra det uppdrag som riksdag och regering beslutat. Ett sammanhang för förändringarna på radio- och TV-området finns i *kapitel 2*.

En definition av public service

Jag har valt att genomgående använda begreppet public service för den verksamhet som tidigare oftast benämnts radio och TV i allmänhetens tjänst. Skälet till detta är framför allt att public service är mycket mer spritt och använt än det längre radio och TV i allmänhetens tjänst. Begreppet finns dessutom numera i Svenska Akademiens ordlista och räknas därför som svenskt ord. Jag menar emellertid samma sak med public service som det man tidigare kallat radio och TV i allmänhetens tjänst.

Public service är radio och TV om alla och för alla. Allmänheten formulerar genom sina folkvalda uppdragen för public service-företagen, dvs. Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Dessa ska stå fria från utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen och verka självständigt. Programmen ska kännetecknas av kvalitet, saktighet, opartiskhet och relevans där det breda kan erbjuda en plattform för det särpräglade. Men public service är mer än bara programmen. Det är resultatet av en strävan att tjäna allmänheten utan att jaga tittarsiffror. Det är resultatet av en kreativ och nyskapande verksamhet som kännetecknas av stark integritet och yrkeskunskap. Det är resultatet av en programpolitik som ger ett angeläget, provocerande, intresseväckande, underhållande och informativt utbud, fritt från reklamavbrott, extern påverkan och otillbörligt gynnande, distribuerat och tillgängliggjort för alla invånare i hela Sverige.

Min definition innebär att public service ska ses som en helhet. Alla program ska kunna motiveras utifrån uppdraget som kräver hög kvalitet och relevans i alla genrer. Det innebär att ett program som sänds i public service också skulle kunna ha sänts i en kommersiell kanal och tvärt om. Eftersom public service ska tillgodose både bredare och smalare intressen och behov är det naturligt att det finns genrer i kommersiella kanaler som också ska finnas i public service. Därtill har public service ett särskilt ansvar för att slå vakt om betydelsefulla programområden som är kvalitativt och

kvantitativt underrepresenterade hos de kommersiella aktörerna. Vad jag menar med public service framgår närmare av *kapitel 3*.

Programmets bredd och djup

Fria och oberoende medier är en viktig förutsättning för en fungerande demokrati. Public service måste stå starka i konkurrensen om medborgarnas uppmärksamhet och även fortsättningsvis producera relevanta samhällsprogram och nyhetsprogram som granskar och ger utrymme för debatt.

En annan viktig funktion för public service är att spegla den mångfald som finns i landet. Jag vill understryka att uppdraget att spegla hela landet inte bara ska förstås som en geografisk bestämning där den regionala och lokala särarten ska lyftas fram, utan att hela befolkningen ska speglas. Kravet på spegling har bland annat formulerats som en bestämmelse om att andelen av allmänproduktionen i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent. Jag anser att denna detaljreglering är problematisk och jag föreslår därför att den ska tas bort. Detta diskuteras vidare i *kapitel 7*.

I Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar erkända som nationella minoriteter och deras språk är erkända som nationella minoritetsspråk. Utöver dessa nationella minoriteter och språk, som har ett särskilt skydd genom en rad internationella konventioner, finns det i det mångkulturella Sverige knappt 200 olika nationaliteter och nästan lika många språk. Det är min bedömning att utbudet för språkliga och etniska minoriteter även fortsättningsvis bör vara ett prioriterat område för public service-företagen. Jag föreslår därtill att utbudet på romani chib ska öka betydligt, eftersom det är litet i förhållande till utbudet på finska, samiska och meänkieli. Språkliga och etniska minoriteter behandlas i *kapitel 8*.

En av public service-företagens viktigaste uppgifter är att erbjuda ett varierat och brett utbud av program för och med barn och unga. Jag kan konstatera att public service-företagen erbjuder ett unikt utbud för barn och unga och att de är enda företag som producerar nyhetsprogram och faktaprogram för barn och unga. Jag bedömer att program av hög kvalitet för och med barn och unga ska vara ett prioriterat område för public service, vilket jag diskuterar i *kapitel 9*.

Public service har ett omfattande kulturansvar både som kulturskapare och kulturspridare. SR har en egen kör och en egen orkester samtidigt som man också ger plats för fria kulturproducenter. Public service bör även fortsättningsvis ha ett omfattande kulturuppdrag, men jag föreslår att de också ska ha ett uttalat underhållningsuppdrag. Med underhållning menar vi alla olika saker eftersom tycke och smak varierar. Någon väljer isdans, en annan lyssnar på radioteater och en tredje ser helst frågesport. Ett uttalat underhållningsuppdrag stämmer väl överens med min övergripande syn på en public service-verksamhet som kännetecknas av hög kvalitet i både det breda och det särpräglade. Jag föreslår också att SVT även fortsättningsvis ska ha ett ansvar för svensk filmproduktion efter år 2010, oavsett om filmpolitiken regleras via ett filmavtal eller inte. Dessa frågor behandlas i *kapitel 10*.

Underhållning kan vara bildande och att bilda sig kan vara roligt. Den verksamhet som de tre public service-företagen bedriver ska präglas av folkbildningsambitioner står det i alla sändningstillstånden. Det är emellertid bara UR som har i uppdrag att producera utbildningsprogram. Detta sker i nära samarbete med utbildningsväsendet. Jag föreslår att UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet, där fokus ligger redan i dag, men att UR därutöver ska tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. Detta tydliggör UR:s uppdrag i jämförelse med i dag. Med hänsyn till UR:s pedagogiska uppdrag och företagets kontaktytor med utbildningsväsendet bedömer jag att verksamheten även i framtiden bör bedrivas sammanhållet och självständigt, se vidare *kapitel 12*.

Extern produktion

Programmen i public service-utbudet produceras inte bara inom SR, SVT och UR utan även av externa producenter. På framför allt TV-området har det på senare tid bildats en marknad för s.k. produktionsbolag som kan producera program för ett flertal TV-kanaler. Eftersom radiomarknaden inte alls är lika utvecklad bedömer jag att det skulle underlätta för externa radioproducenter om SR och UR angav i vilken utsträckning de avser att satsa på extern produktion.

Jag bedömer att public service-företagens framtida möjlighet att dra av ingående mervärdesskatt kommer att bidra till att stimulera utomstående medverkan och extern produktion. Ytterligare sti-

mulans kan man få genom att public service-företagens organisationer för inköp och beställning av extern produktion är tydliga. Public service-företagen bör också inleda samtal med externa producenter om hur samarbetet ska organiseras och regleras. De brittiska riktlinjerna i form av en så kallad *Code of Practice* kan vara en utgångspunkt. Jag bedömer däremot att public service-företagen själva bör få avgöra omfattningen av och fördelningen mellan den interna produktionen och utomståendes medverkan och extern produktion. Att ställa krav på omfattningen vore ett exempel på en sådan detaljreglering som jag har försökt att ta bort. Utomståendes medverkan och extern produktion diskuteras i *kapitel 11*.

Organisation och effektivisering

Public service-verksamheten har sedan 1993 organiserats i aktiebolagen SR, SVT och UR, vilka haft var sitt uppdrag. Företagen ägs av en stiftelse med staten som huvudman: Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Förvaltningsstiftelsen). I många länder är public service-verksamheten organiserad i ett enda företag och den svenska konstruktionen är därmed ovanlig. Jag bedömer emellertid att public service-verksamheten även under kommande tillståndsperiod bör bedrivas inom de tre fristående företagen SR, SVT och UR. Genom åren har dessa företag byggts upp och utvecklats utifrån sina skiftande verksamheter. UR har som redan nämnts ett särskilt uppdrag och särskilda samarbetsformer. SR har bland annat av organisatoriska skäl haft möjlighet att behålla sin starka position som är ett kännetecken för svensk public service.

Ett av skälen som brukar nämnas för en sammanslagning av företagen är ökad effektivisering, men jag anser att det även inom nuvarande organisation finns goda möjligheter att förbättra resursanvändningen och öka effektiviteten. Den mervärdesskattebeläggning av avgiften som jag föreslår nedan kommer enligt min bedömning att underlätta en effektiv resursanvändning, men public service-företagen bör även fortsättningsvis kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet. Jag bedömer också att Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF), som är dotterbolag till SR, SVT och UR och ansvarar för gemensamma service- och stödfunktioner, skulle kunna ges bättre förutsättningar. Detta skulle man kunna uppnå genom att ge SRF en liten

och effektiv styrelse med tydlig koppling till public service-företagens styrelser. Förvaltningsstiftelsen bör fungera som valberedning och ta initiativ till att tillsammans med public service-företagen revidera bolagsordningen för SRF.

Jag föreslår att Förvaltningsstiftelsen ska utse ordförande och samtliga valda ledamöter i public service-företagens styrelser. De valda suppleanterna ska avskaffas och ersättas med ledamöter. Det är min bedömning att Förvaltningsstiftelsen vid sidan av avkastningen från stiftelsekapitalet också bör kunna finansieras via koncernbidrag. Förvaltningsstiftelsen bör på ett övergripande plan ta ett ökat ägaransvar. Jag bedömer därför att det är till Förvaltningsstiftelsen som public service-företagen en gång per år bör redovisa hur det utökade samarbetet inom olika områden framskrider. *Kapitel 4* behandlar organisations-, samverkans- och effektiviseringsfrågor.

Finansieringsfrågor

Direktiven slår fast att finansieringen av public service har stor betydelse för hur verksamheten kan bedrivas. Det understryks att betalningsbördan måste bäras solidariskt och att det finns en hög grad av acceptans för finansieringssättet hos allmänheten. I överensstämmelse med direktiven har utgångspunkten varit den nuvarande TV-avgiften, men jag har också analyserat andra alternativ.

Den nuvarande TV-avgiften föreslår jag ska vara kvar men byta namn till public service-avgift. Ett namnbyte tydliggör att avgiftsmedlen finansierar hela public service-verksamheten, inklusive radion. Innehav av TV-mottagare ska även i fortsättningen utgöra grund för avgiftsskyldighet. Public service-avgiften ska höjas med 2 procent om året och storleken på avgiften ska bestämmas för hela tillståndsperioden. Detta gör det möjligt för public service-företagen att planera sin verksamhet långsiktigt.

Public service-avgiften ska vara en betalning för rätten att ta del av utsändningarna från SVT, SR och UR och den har därmed karaktären av en avgift, enligt min bedömning. Jag föreslår också att TV-mottagare i lagen definieras som "en sådan teknisk utrustning som *kan* ta emot utsändning eller vidareändring av TV-program". Den nuvarande definitionen lyder "som är *avsedd* att ta emot", men jag anser att funktionen är viktigare än avsikten. I

övrigt ser jag ingen anledning att ändra på det apparatbegrepp som infördes den 1 januari 2007. Se vidare *avsnitt 5.1*.

I dag går TV-avgiftsmedlen till ett konto i Riksgälden och riksdagen beslutar hur mycket pengar public service-företagen ska få. Jag föreslår, i linje med vad den särskilde utredaren Ulf Larsson föreslog 2005, att pengarna istället ska gå direkt till public service-företagen. Nuvarande finansieringsmodell gör public service-företagen alltför myndighetslika eftersom de varje år måste lämna in budgetunderlag och riksdagen beslutar om medelstilldelning; för att få anslaget ställer regeringen vissa villkor. Genom att slussa pengarna direkt till public service-företagen försvinner budgetunderlag och anslagsvillkor och storleken på de medel som public service-företagen kan förfoga över är direkt beroende av hur mycket avgiftsmedel som flyter in. Om betalningsviljan ökar kommer medlen att öka och tvärt om. Detta kallas fortsättningsvis för direktfinansiering och det medför en rad konsekvenser.

Eftersom pengarna inte ska gå via Riksgälden kan det så kallade rundradiokontot i Riksgälden avvecklas. Jag föreslår att det eventuella ackumulerade överskott som finns på kontot den 31 december 2009 ska föras över till Förvaltningsstiftelsen och användas för att öka det egna kapitalet i public service-företagen. När det gäller ytterligare åtgärder för att öka det egna kapitalet anser jag att det är en fråga för Förvaltningsstiftelsen.

Även det så kallade distributionskontot bör avvecklas i samband med att direktfinansiering införs. Kontot skapades för att utjämna de höga kostnader som SVT och UR fick för sin parallellsändning i och med övergången från analog till digital TV. Man lånade helt enkelt av framtida avgiftsmedel och enligt betalningsplanen ska underskottet vara reglerat 2013. Jag har emellertid erfarit att det är fullt möjligt att forcera denna plan och reglera underskottet under nuvarande tillståndperiod. Jag anser därför att riksdag och regering bör höja avgiften för nästa år på ett sådant sätt att skulden kan regleras före 2010.

Direktfinansiering innebär som nämnts att anslaget försvinner och vad som tidigare betraktats som näringsbidrag i skattehänseende i framtiden ska behandlas som "vanliga" intäkter. Detta får konsekvenser för public service-företagen som tidigare använt sig av så kallat medelsavstående för att exempelvis finansiera verksamhet som bedrivs i dotterföretagen. Vid direktfinansiering kommer Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) och SRF istället att fakturera public service-företagen för sina tjänster.

Även Granskningsnämnden för radio och TV har till stor del finansierats av TV-avgiften. Jag anser emellertid att det är olämpligt vid direktfinansiering och föreslår därför att Granskningsnämnden helt ska finansieras över statsbudgeten. Det innebär med 2008 års siffror en ökad utgift för statsbudgeten med 7,2 miljoner kronor.

Jag bedömer att public service-avgiften kommer att bli föremål för mervärdesskatt när direktfinansiering införs eftersom verksamheten inte längre kan sägas vara undantagen enligt mervärdesskattedirektivet (EG-rätten) och mervärdesskattelagen (EG-direktivets motsvarighet i nationell rätt). Eftersom jag bedömer att mervärdesskatteplikten är den enskilt viktigaste frågan för ett effektivt och rationellt resursutnyttjande för public service-företagen är denna konsekvens önskvärd. Det finns en rad fördelar med att införa mervärdesskatt på public service-avgiften. Den externa produktionen av program likställs i mervärdesskattehanseende med den interna produktionen, samarbete mellan företagen underlättas, tveksamheter om avdragsrätt när det gäller inköp som både kan användas i sidoverksamheten (där avdrag kan göras) och i kärnverksamheten (där avdrag inte kan göras) försvinner, tolknings-svårigheter om vilken skattesats som ska gälla för vissa inköp försvinner, kostnadsjämförelser underlättas liksom att lägga kommersiell sidoverksamhet i separata bolag. Direktfinansiering och dess konsekvenser, inklusive mervärdesskattebeläggningen, berörs i *avsnitten 5.2, 5.3 och 5.4*.

Tre skattesatser tillämpas i dag i Sverige enligt mervärdesskattelagen. Det är normalskattesatsen 25 procent och de två reducerade skattesatserna 12 och 6 procent. Jag har analyserat effekterna av att belägga public service-avgiften med i tur och ordning 25, 12 och 6 procent mervärdesskatt. En mervärdesskattebeläggning av avgiften kan antingen göras genom att mervärdesskatten ryms inom nuvarande avgiftsnivå, eller genom att avgiften höjs med en viss procent och mervärdesskatten utgör del av den nya avgiften.

Om avgiften beläggs med 25 procent mervärdesskatt och beläggningen inte ska innebära en höjd public service-avgift innebär det att public service-företagen förlorar 20 procent av sina disponibla medel i utgående mervärdesskatt. De har emellertid en ingående mervärdesskatt på sina inköp till verksamheten som ska avräknas från den utgående mervärdesskatten och den totala förlusten blir därför ca 830 miljoner kronor. Om public service-företagens disponibla medel istället ska hållas konstanta jämfört med en

situation utan mervärdesskattebeläggning så måste public service-avgiften höjas med ca 15 procent.

Jag anser inte att public service-avgiften bör höjas med 15 procent och har därför undersökt om det är möjligt att skapa ett statsanslag som täcker medelsbortfallet. Ett sådant anslag skulle vara neutralt för statskassan och konstrueras på ett sådant sätt att mervärdesskatteeffekterna neutraliseras. Anslaget skulle innebära en blandfinansiering för företagen, både avgiftsmedel och statsanslag, men skulle enligt min bedömning inte påverka företagens avdragsrätt. Konstruktionen torde även vara förenlig med Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst eftersom avgiftsfinansiering av public service redan i dag räknas som statligt stöd.

Om avgiften istället beläggs med 12 procent mervärdesskatt blir public service-företagens medelsbortfall ca 200 miljoner kronor vid en bibehållen avgiftsnivå. Ska företagens disponibla medel hållas konstanta måste avgiften höjas med ca 5 procent. Att belägga enbart public service-avgiften med 12 procent mervärdesskatt skulle emellertid kunna innebära en konkurrenssnedvridning i förhållande till betal-TV. Det står i strid med utgångspunkten för EG:s mervärdesskattedirektiv som bygger på skatteneutralitetsprincipen. För att undvika en sådan konkurrenssnedvridning skulle det vara möjligt att sänka mervärdesskatten på motsvarande betal-TV-tjänster. Det skulle innebära en förlust för staten.

Även en mervärdesskattebeläggning med 6 procent skulle kunna få sådana konkurrenssnedvridande effekter. En skattesats om 6 procent skulle även medföra att public service-företagen fick ett positivt netto vid en mervärdesskattebeläggning. Enligt principerna för det gemensamma mervärdesskattesystemet inom EU får inte en reducerad skattesats bestämmas så att mervärdesskattenettet blir positivt för företagen och staten tvingas betala tillbaka. Därför är det tveksamt om en skattesats på 6 procent är förenlig med EG-rätten.

Min bedömning är att det är möjligt att belägga public service-avgiften med normalskattesatsen 25 procent och konstruera ett anslag för att kompensera företagen för medelsbortfallet. Det är också möjligt att belägga avgiften med 12 procent mervärdesskatt, vilket ur ett kulturpolitiskt perspektiv vore att föredra eftersom det stärker oberoendet. Eftersom 25 procent är normalskattesatsen som tillämpas för radio- och TV-utsändningar föreslår jag emellertid att public service-avgiften ska beläggas med 25 procent mer-

värdesskatt. Jag bedömer att det mot bakgrund av EG-rätten inte torde vara möjligt att belägga public service-avgiften med 6 procent mervärdesskatt. Denna analys återfinns i *avsnitt 5.5*.

I *avsnitt 5.6* diskuteras övriga avgiftsfrågor. Jag föreslår inledningsvis att de som nu omfattas av begränsningsregeln, dvs. bland annat företag och statliga myndigheter, endast ska betala en avgift för samtliga TV-mottagare som de innehar. Det är min bedömning att denna regelförenkling för företagen kan öka betalningsviljan.

Jag bedömer att RIKAB:s praxis när det gäller avgiftsbefrielse inte bör anges i lag. Huvudregeln i lagen är att alla som innehar TV-mottagare ska betala avgift. Den praxis som utvecklats när det gäller avgiftsbefrielse grundar sig på boendeform. Att lagfästa denna praxis skulle kunna innebära att ekonomiskt svaga grupper i vissa typer av boende blir avgiftspliktiga medan ekonomiskt starka grupper i andra typer av boende har möjlighet att få avgiftsbefrielse, vilket inte verkar rättvist. Om huvudprincipen ska frångås måste syftet och konsekvenserna klargöras tydligare.

Av integritetsskäl bör RIKAB inte få tillgång till lägenhetsregistret, Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller uppgifter om sambesktade enligt min bedömning. Betal-TV-operatörerna bör inte heller åläggas att rapportera uppgifter ur sina kundregister. En sådan rapportering skulle visserligen kunna underlätta uppbörden av public service-avgiften eftersom det skulle vara möjligt att jämföra registren med RIKAB:s register på dem som betalar public service-avgift. Det är emellertid inte säkert att uppgifterna skulle kunna skyddas, vilket skulle kunna vara negativt för betal-TV-operatörerna vars register utgör en värdefull tillgång. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt konkurrenterna till public service ska åläggas att underlätta uppbörden av public service-avgiften.

TV-avgiften har varit föremål för kritik från flera håll. Det är emellertid inte oproblematiskt att ta bort vare sig avgiften eller kopplingen till innehav av apparat. Jag har undersökt om det skulle vara möjligt att ersätta den nuvarande avgiften med en strikt individuell avgift. Skälet skulle vara att public service är till nytta för alla medborgare och alla bör därför vara med och betala. En strikt individuell avgift skulle möjligen också kunna uppbäras via Skatteverket. Som framgår av analysen i *avsnitt 5.7* är det emellertid förenat med betydande administration och kostnader att ta in avgiften via Skatteverket. Om en mervärdesskattebeläggning ska vara möjlig måste nämligen avgiften vara ett fast belopp, vilket särskiljer den från begravningsavgiften som är procentuell i förhållande till

inkomsten. Det är också viktigt att avgiftsskyldigheten kopplas till innehav av apparat för att avgiften även i fortsättningen ska anses utgöra en avgift och inte en skatt. Det förefaller emellertid mindre lämpligt att låta Skatteverket sköta den typ av kontrollverksamhet som RIKAB sköter i dag.

Jag har också övervägt möjligheten att finansiera public service via statsbudgeten. En finansiering över statsbudgeten innebär att public service-företagen knyts närmare till staten samt att statsbudgeten belastas med knappt 7 miljarder kronor. Eftersom jag anser att mervärdesskattebeläggningen är central kan jag emellertid konstatera att en finansiering över statsbudgeten inte är möjlig.

I *avsnitt 5.8* behandlas sponsring. Den sponsring som regleras i radio- och TV-lagen brukas delas upp i direkt sponsring och indirekt sponsring. Det är bara SVT som har möjlighet till sponsring av sändningar från sportevenemang. SR och SVT har möjlighet att till sponsring av sändningar som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SR eller SVT är arrangör under förutsättning 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. Slutligen har SR, SVT och UR möjlighet att sända så kallat indirekt sponsrade sändningar. Det kan röra sig om inköp av en sändningsrätt där programmet fått eller senare får bidrag från en utomstående, eller en samproduktion där någon annan fått bidrag av utomstående, eller till sist sändning av ett program som framställts i ett annat land inom ramen för ett åtagande gentemot EBU där utomstående har lämnat bidrag.

Jag kan konstatera att bruket av begreppet indirekt sponsring är i enlighet med radio- och TV-lagen. Eftersom den allmänna förståelsen av sponsring emellertid är att det rör sig om ett affärsmässigt samarbete som är till ömsesidig nytta för båda parter, leder begreppet tanken fel. Jag bedömer därför att begreppet bör tas bort från sändningstillstånden för public service-företagen och istället ersättas med de beskrivande termer som finns i förarbetena till nuvarande sändningstillstånd.

Riksrevisionen har granskat regleringen av indirekt sponsring för SVT för att få svar på frågan om det finns en fungerande styrning och ett fungerande regelverk. Bedömningen är att restriktionen att inköp av indirekt sponsrade program ska ske till ett marknadsmässigt pris inte tillför något utöver övriga centrala villkor,

och regeringen bör därför pröva behovet av den faktiska nyttan av denna specifika restriktion.

Rapporten publicerades den 28 maj 2008 och jag har därför inte haft möjlighet att ta djupare ställning till den. Om regeringen väljer att gå vidare med Riksrevisionens bedömning kommer emellertid de terminologiska problem som jag berört ovan när det gäller indirekt sponsring inte längre vara aktuella.

Direkt sponsrade sändningar syns för tittaren genom att skyltar visas i TV-rutan. Med undantag för den svenska finalen i Eurovisionsschlagerfestivalen förekommer det bara i samband med sportsändningar i SVT. Under 2007 var det ca 50 evenemangssändningar som sponsrades vilket resulterade i sammanlagt över 400 sändningar.

Jag anser att sportsändningar är en viktig del av public service-verksamheten. Därför bör SVT även fortsättningsvis få möjlighet att söka sponsring för sportevenemangssändningar. Jag kan emellertid konstatera att den uttalade riktlinjen hos riksdag och regering om restriktivitet när det gäller sponsring inte efterföljs. Jag föreslår därför att nuvarande regler skärps. Sponsring ska få förekomma i samband med sändningar av maximalt 20 sportevenemang på år, vilket torde kunna medföra att antalet sponsrade sändningar kan minskas till mindre än hälften av den nuvarande nivån.

Uppdragets utformning och uppföljning

Jag föreslår att nästa sändningstillstånd för SR, SVT och UR ska vara sex år och gälla från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2015. Jag anser att public service-företagen själva måste få möta de utmaningar som de snabba förändringarna på medieområdet innebär. En sexårig tillståndsperiod gör detta möjligt.

Public service-företagens verksamhet har under en tid varit uppdelad i kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet. Public service-företagens kärnverksamhet ska även fortsättningsvis vara att producera och sända radio och TV till allmänheten enligt mitt förslag. Jag bedömer att denna kärnverksamhet inte får förändras i betydande omfattning genom start av nya permanenta programkanaler eller liknande tjänster utan regeringens medgivande.

Jag föreslår att företagen även fortsättningsvis får bedriva kompletterande verksamhet. Denna ska finansieras helt med avgifts-

medel, ska omfattas av samma riktlinjer som kärnverksamheten och får inte skada kärnverksamheten.

Sidoverksamhet får public service-företagen möjlighet att bedriva i begränsad omfattning enligt mitt förslag. Den ska bära sina egna kostnader, särredovisas och bedrivs på ett konkurrens-neutralt vis. Den får inte vara av en sådan omfattning eller karaktär att den kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada varumärket. Jag bedömer slutligen att det finns ett behov av att se över sidoverksamheten inom SVT och hur den ska regleras.

Direktfinansiering medför att anslagsvillkoren försvinner. De bestämmelser som fortfarande ska gälla bör skrivas in i bolagsordningarna med ett undantag som ska skrivas in i lag. I övrigt anser jag att många av bestämmelserna kan tas bort. Vad som ska hända med varje villkor finns redovisat i *bilaga 3*.

Public service-företagen har enligt sändningstillstånden möjlighet att sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser för språkliga och etniska minoriteter samt när det gäller program om och för personer med funktionsnedsättning. Jag bedömer att dessa överenskommelser bör sändas till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden innan verksamhetsårets början och att ansvarsområden och utveckling klart bör framgå.

Sedan drygt tio år lämnar företagen en årlig public service-redovisning till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden. Redovisningen beskriver hur företagen har valt att bedriva sin verksamhet för att uppfylla uppdraget. Jag föreslår att företagen även fortsättningsvis senast den 1 mars varje år ska lämna public service-redovisningar. Företagens revisorer ska granska redovisningarna.

Granskningsnämnden har som huvudsaklig uppgift att granska innehållet i radio- och TV-program i efterhand och bedöma om de står i överensstämmelse med de bestämmelser som gäller. Det görs på eget initiativ eller efter en anmälan från allmänheten. När det gäller public service-verksamheten har Granskningsnämnden emellertid också ett särskilt uppdrag att granska helheten, dvs. om uppdraget har uppfyllts. Jag bedömer att Granskningsnämnden även fortsättningsvis ska bedöma om public service-företagen har uppfyllt uppdraget. Granskningen bör göras med utgångspunkt från radio- och TV-lagen och sändningstillstånden. Om Granskningsnämnden anser att uppdraget inte är uppfyllt bör nämnden motivera varför men inte påtala vilka förändringar som krävs för att uppdraget ska uppfyllas. Alla frågor som har med uppdragets allmänna utformning och uppföljning att göra behandlas i *kapitel 6*.

Ökad tillgänglighet

I *kapitel 13* och *14* diskuteras tillgängligheten till TV- respektive radiosändningar. Med tillgänglighet menar jag såväl faktisk teknisk distribution på olika plattformar och över geografiskt bestämda områden som hur varje individ har möjlighet att tillgängliggöra sig sändningen genom exempelvis textning av program.

Jag bedömer att det digitala marknätet för TV med sin höga täckning är en viktig infrastruktur för public service. Eftersom SVT också bör få möjlighet att följa och driva den tekniska utvecklingen på TV-området bör SVT:s försök med högupplöst TV (HDTV) få fortsätta för att på sikt kunna göras tillgänglig i en nationell kanal.

Jag bedömer att vidaresändningsplikten bör ses över eftersom nuvarande lagstiftning är otydlig och får oönskade konsekvenser.

Digitaliseringen har medfört ökade möjligheter när det gäller att tillgängliggöra sändningarna för personer med funktionsnedsättning. Jag föreslår att alla program på svenska i SVT1, SVT2, Barnkanalen, Kunskapskanalen och SVT24 som är meningsfulla att texta ska textas. Denna textning ska hålla hög kvalitet. Under 2007 textade SVT 68 procent av förstasändningarna i det svenska utbudet i SVT1 och SVT2 samt hela utbudet i Kunskapskanalen, vilket är en ökning jämfört med föregående år. Textning innebär ökad tillgänglighet för många människor och den bör därför prioriteras. Jag delar emellertid SVT:s egen uppfattning att målet om att texta alla program som är meningsfulla att texta kräver ett taligenkänningsystem för direkttextning av hög kvalitet. Det är angeläget att finna en lösning på finansieringen av ett sådant system.

Jag föreslår att SVT och UR ska sända betydligt fler timmar på teckenspråk. Antingen kan teckenspråk vara det språk som talas i programmet eller också kan ett program tolkas till teckenspråk. Jag föreslår också att SVT ska inleda försök med syntolkning under den kommande tillståndsperioden. Syntolkning är i många fall avgörande för att personer med synskada ska kunna tillgodogöra sig programutbudet i TV. Slutligen anser jag att det är angeläget att arbetet med att förbättra hörbarheten i TV fortsätter.

Hörbarheten i radio är också viktig och jag välkomnar de riktlinjer som tagits fram för att öka tillgängligheten. Digitaliseringen kan också erbjuda nya möjligheter att tillgängliggöra utbudet ytterligare genom bland annat separerat ljud. Digitaliseringen av radio är emellertid inte genomförd. SR har för närvarande i uppdrag att pröva olika tekniker för att nå sina lyssnare. Jag har emellertid efter

samtal med de närmast berörda funnit att det nu skulle vara möjligt att föra frågan om ett särskilt digitalt distributionsnät för radio vidare. Det krävs dock en samlad hantering där SR och den kommersiella privata lokalradion är enig på en rad punkter. Ett sådant beslut bör inte kopplas ihop med nedsläckningen av det analoga FM-nätet. Jag bedömer att FM-nätet kommer att vara i drift under lång tid.

I *kapitel 15*, som är det sista kapitlet i betänkandet, diskuteras ny teknik och framför allt Internet. Tillgången till Internet ökar och under 2007 hade 84 procent tillgång till Internet hemma. Åldersgruppen 9–79 år ägnade i genomsnitt 17 procent av sin medietid åt Internet. Jag bedömer att det är nödvändigt att public service-företagen bedriver verksamhet på Internet om de ska kunna utvecklas, behålla sin legitimitet och nå tittarna och lyssnarna. Utbudet på Internet bör utgå ifrån och ha en tydlig koppling till programverksamheten. Utbudet bör också utformas så att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänster och program. Målsättningen bör vara att textning, talad textremsa och syntolkning även erbjuds i utbudet på Internet.

Författningsförslag

1 Förlslag till lag om ändring i lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

dels att 2b och 29 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1–2 a, 3, 5–7, 11–13, 17 och 23 §§ ska ha följande lydelse och att rubrikerna närmast före 7 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den *skall* finansieras med en *TV-avgift* enligt denna lag under förutsättning *dels* att sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § *första stycket* radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, *dels* att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den *ska* finansieras med en *public service-avgift* enligt denna lag under förutsättning att

1. sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § *första och andra styckena* radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten,

2. tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam och

3. sändningsverksamhet som är riktad mot Sverige kan tas emot av allmänheten utan villkor

¹ Senaste lydelse 2006:1442.

om annan betalning än public service-avgiften.

Public service-avgiften ska tillfalla den som bedriver sådan verksamhet som avses i första stycket och ska utgöra en betalning för rätten att ta del av utsändning som görs i denna verksamhet.

2 §²

En TV-mottagare är en sådan teknisk utrustning som *är avsedd att ta emot utsändning eller vidare-sändning av TV-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål.*

En TV-mottagare är en sådan teknisk utrustning som *kan ta emot utsändning eller vidare-sändning av TV-program.*

2a §³

Den som innehar en TV-mottagare *skall betala TV-avgift till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (RIKAB).*

Den som innehar en TV-mottagare *ska betala public service-avgift till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (RIKAB).*

2b §⁴

För samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll betalas en enda TV-avgift.

En enda avgift betalas också för samtliga TV-mottagare som

1. finns på samma butiks- eller demonstrationsställe för mottagare, eller

2. finns inom samma sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård.

² Senaste lydelse 2006:798.

³ Senaste lydelse 2006:798.

⁴ Senaste lydelse 2006:798.

3 §

För samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll betalas en enda public service-avgift.

En enda avgift betalas också för samtliga TV-mottagare som

1. finns inom samma sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård, eller

För varje påbörjad grupp om tio TV-mottagare betalas en enda TV-avgift, om mottagarna

1. innehas av samma statliga myndighet, eller

2. innehas av samma avgiftsskyldig och används antingen

a) i hotell- eller pensionatsrörelse eller

b) annars i anläggningar eller lokaler som är avsedda för annat än bostadsändamål, dock inte lokaler som avses i 2 § andra stycket, eller

c) i fortskaffningsmedel som är avsedda för yrkesmässig trafik.

2. innehas av samma statliga myndighet, eller

3. innehas av samma avgiftsskyldig och används antingen

a) i hotell- eller pensionatsrörelse eller

b) annars i anläggningar eller lokaler som är avsedda för annat än bostadsändamål, eller

c) i fortskaffningsmedel som är avsedda för yrkesmässig trafik.

5 §⁵

Skyldighet att betala TV-avgift finns inte vid innehav av TV-mottagare som finns i anläggningar eller lokaler som är avsedda för annat än bostadsändamål eller i fortskaffningsmedel, om mottagaren på grund av en särskilt vidtagen åtgärd inte kan användas för att ta emot TV-program.

Skyldighet att betala public service-avgift finns inte vid innehav av TV-mottagare som finns i anläggningar eller lokaler som är avsedda för annat än bostadsändamål eller i fortskaffningsmedel, om mottagaren på grund av en särskilt vidtagen åtgärd inte kan användas för att ta emot TV-program.

⁵ Senaste lydelse 2006:798.

6 §⁶

TV-avgift betalas inte för TV-mottagare som

1. innehas av någon som är anställd vid en utländsk beskickning eller ett karriärkonsulat, om det har beslutats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att avgift inte *skall* betalas för mottagaren,
2. har förts in i riket för tillfälligt bruk och är tullfri,
3. innehas på prov under högst 15 dagar, eller
4. är varaktigt undanställd eller obrukbar såvitt gäller tid efter det att förhållandet har anmälts till RIKAB av den avgiftsskyldige.

TV-avgiftens storlek m.m.

Public service-avgift betalas inte för TV-mottagare som

1. innehas av någon som är anställd vid en utländsk beskickning eller ett karriärkonsulat, om det har beslutats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att avgift inte *ska* betalas för mottagaren,
2. har förts in i riket för tillfälligt bruk och är tullfri,
3. innehas på prov under högst 15 dagar, eller
4. är varaktigt undanställd eller obrukbar såvitt gäller tid efter det att förhållandet har anmälts till RIKAB av den avgiftsskyldige.

Public service-avgiftens storlek m.m.

7 §⁷

TV-avgiften är 2 032 kronor för ett år. Den ska betalas i fyra poster om 508 kronor.

Public service-avgiften uppgår till xxxx kronor för år 2010, xxxx kronor för år 2011, xxxx kronor för år 2012, xxxx kronor för år 2013, xxxx kronor för år 2014 och xxxx kronor för år 2015. Avgiften under ett år ska betalas i fyra lika stora poster.

Varje post avser en avgiftsperiod om tre månader och ska betalas senast sista vardagen före avgiftsperiodens början.

För innehav av TV-mottagare under tiden före den första avgiftsperioden ska avgiften betalas med så stort belopp i förhållande till årsavgiften som motsvarar innehavstiden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

⁶ Senaste lydelse 2006:798.

⁷ Senaste lydelse 2007:1332.

11 §⁸

TV-avgift skall betalas till dess att den avgiftsskyldige har anmält att hans eller hennes avgiftspliktiga innehav har upphört och anmälan har kommit in till RIKAB.

Om den avgiftsskyldige avlider upphör avgiftsskyldigheten per dödsdagen, om en anmälan som avses i första stycket kommer in till RIKAB inom tre månader från denna dag.

TV-avgift som avser tiden efter det att avgiftsskyldigheten har upphört enligt första eller andra stycket skall betalas tillbaka till den avgiftsskyldige eller dödsboet. Om beloppet är lägre än 150 kr, betalas det dock inte tillbaka.

Public service-avgift ska betalas till dess att den avgiftsskyldige har anmält att hans eller hennes avgiftspliktiga innehav har upphört och anmälan har kommit in till RIKAB.

Public service-avgift som avser tiden efter det att avgiftsskyldigheten har upphört enligt första eller andra stycket ska betalas tillbaka till den avgiftsskyldige eller dödsboet. Om beloppet är lägre än 150 kr, betalas det dock inte tillbaka.

12 §⁹

Om en *TV-avgift* inte betalas inom föreskriven tid, skall RIKAB sända en påminnelse till den avgiftsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som RIKAB bestämmer. För påminnelsen skall den avgiftsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver.

Om en *public service-avgift* inte betalas inom föreskriven tid, ska RIKAB sända en påminnelse till den avgiftsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som RIKAB bestämmer. För påminnelsen ska den avgiftsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver.

13 §¹⁰

Om en *TV-avgift* inte betalas inom den tid som har satts ut i påminnelsen, skall den avgiftsskyldige också betala en tilläggsavgift inom den tid som RIKAB

Om en *public service-avgift* inte betalas inom den tid som har satts ut i påminnelsen, ska den avgiftsskyldige också betala en tilläggsavgift inom den tid som

⁸ Senaste lydelse 2006:798.

⁹ Senaste lydelse 2006:798.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:798.

bestämmer. Tilläggsavgiften är 40 procent av avgiftsposten för perioden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

RIKAB bestämmer. Tilläggsavgiften är 40 procent av avgiftsposten för perioden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

17 §¹¹

RIKAB:s beslut om påförande av avgifter enligt denna lag ska anses som beslut av förvaltningsmyndighet och får verkställas, om avgiften är obetald och förfallen till betalning. Verkställighet får ske även om avgiftsbeslutet har begärts omprövat eller omprövningsbeslutet har blivit överklagat. Avser beslutet *TV-avgift*, krävs dock att RIKAB har sänt en påminnelse enligt 12 §.

RIKAB:s beslut om påförande av avgifter enligt denna lag ska anses som beslut av förvaltningsmyndighet och får verkställas, om avgiften är obetald och förfallen till betalning. Verkställighet får ske även om avgiftsbeslutet har begärts omprövat eller omprövningsbeslutet har blivit överklagat. Avser beslutet *public service-avgift*, krävs dock att RIKAB har sänt en påminnelse enligt 12 §.

Uttagande av avgift handläggs hos kronofogdemyndigheten som allmänt mål.

Ändring av TV-avgiftens storlek

Ändring av public service-avgiftens storlek

23 §¹²

Skall TV-avgiften på grund av en ändring i denna lag betalas med ett annat belopp än tidigare, *skall* avgiftsposten för en period som löper när ändringen träder i kraft beräknas enligt den tidigare *TV-avgiften* för tiden före ikraftträdandet och enligt den nya avgiften för tiden efter ikraftträdandet. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

Ska public service-avgiften på grund av en ändring i denna lag betalas med ett annat belopp än tidigare, *ska* avgiftsposten för en period som löper när ändringen träder i kraft beräknas enligt den tidigare *public service-avgiften* för tiden före ikraftträdandet och enligt den nya avgiften för tiden efter ikraftträdandet. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

¹¹ Senaste lydelse 2006:798.

¹² Senaste lydelse 2006:798.

RIKAB *skall* inte ändra *TV-avgiften* enligt första stycket, om den avgiftsskyldige före avgiftsperiodens utgång har anmält att hans eller hennes innehav av TV-mottagaren har upphört.

RIKAB *ska* inte ändra *public service-avgiften* enligt första stycket, om den avgiftsskyldige före avgiftsperiodens utgång har anmält att hans eller hennes innehav av TV-mottagaren har upphört.

29 §¹³

De avgiftsbelopp som RIKAB tar emot skall minst månadsvis föras över till Riksgäldskontoret. Medlen skall omedelbart placeras på räntebärande räkning där.

RIKAB svarar för förvaltningen av medlen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹³ Senaste lydelse 2006:798.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § och 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen (1996:844) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §¹

Tillstånd att sända TV-program meddelas av regeringen, om sändningsverksamheten finansieras med *TV-avgiften* enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och av Radio- och TV-verket i övriga fall.

Tillstånd att sända TV-program meddelas av regeringen, om sändningsverksamheten finansieras med *public service-avgiften* enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och av Radio- och TV-verket i övriga fall.

Tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram meddelas av regeringen. Regeringen meddelar också tillstånd att sända lokal digital ljudradio.

Tillstånd att sända närradio enligt 4 kap. och lokalradio enligt 5 kap. meddelas av Radio- och TV-verket.

Radio- och TV-verket får vidare meddela tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradioprogram som inte är närradio eller lokalradio. Verket får förena ett sådant tillstånd med villkor enligt 3 kap. 7–9 §§ samt besluta att föreskrifterna i 6 och 7 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av ett sådant tillstånd.

Om det finns särskilda skäl får regeringen meddela tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller lokalradio.

8 kap.

1 §²

Var och en som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom tråd ska, om ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt

¹ Senaste lydelse 2007:1289.

² Senaste lydelse 2007:1333.

huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar, se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen och som kan tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Skyldigheten gäller endast för TV-sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter. En sådan sändningsplikt gäller endast om förutsättningarna för vidareändning enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk är uppfyllda.

TV-sändningar enligt första stycket ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

Sändningsplikten enligt första stycket gäller även TV-sändningar som en tillståndshavare genomför för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd.

Sändningsplikten enligt första stycket omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom <i>TV-avgifter</i> enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.	Sändningsplikten enligt första stycket omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom <i>public service-avgifter</i> enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.
---	---

I nät där TV-sändningar sker med både analog och digital teknik ska vidareändning ske med analog teknik av minst två programtjänster som avses i fjärde stycket, om de sänds eller har sänts ut med analog teknik. I övrigt får vidareändning ske med digital teknik.

Sändningsplikten enligt första stycket gäller inte för en anläggning där ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett allmänt kommunikationsnät, som består av parkabel av metall, med hjälp av digital teknik.

Sändningsplikten enligt första stycket omfattar inte sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidareändning enligt 3 kap. 5 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹
dels att bilagan till sekretesslagen ska ha följande lydelse,
dels att 9 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 8 §²

Sekretess gäller hos tillståndsmyndigheten på postområdet och hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare.

Sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretessen hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser <i>TV-avgifter</i> för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde	Sekretess gäller i ärenden som avser <i>public service-avgifter</i> för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den
---	--

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1996:1586.

eller någon honom närstående enskilde eller någon honom lider skada eller men om närstående lider skada eller men uppgiften röjs. om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

Bilaga³

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Nuvarande lydelse

Organ	Verksamhet
Internationella Handelshögskolan	all verksamhet i Jönköping aktiebolag
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag	ärenden om TV-avgifter (SFS 1989:41)
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)

Föreslagen lydelse

Organ	Verksamhet
Internationella Handelshögskolan	all verksamhet i Jönköping aktiebolag
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag	ärenden om <i>public service-avgifter</i> (SFS 1989:41)

³ Senaste lydelse 2007:1339.

Kungliga Svenska Aeroklubben besiktning och tillsyn av
luftfartyg samt utfärdande och
förnyande av luftvärdighetsbevis
(SFS 1957:297)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

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

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

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

Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

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

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

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

8 kap.

7 §¹

Kommunen *skall* bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp.

Boendekostnaden *skall* beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § *skall* dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet *skall*, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfedel av

1. 1,294 gånger prisbasbeloppet för ensamstående, eller

2. 1,084 gånger prisbasbeloppet för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket *skall* täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, *TV-avgift*, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Kommunen *ska* bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp.

Boendekostnaden *ska* beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § *ska* dock inget förbehåll göras

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

1. 1,294 gånger prisbasbeloppet för ensamstående, eller

2. 1,084 gånger prisbasbeloppet för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket *ska* täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, *public service-avgift*, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹ Senaste lydelse 2001:847.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Mitt uppdrag har varit att utifrån de gällande villkoren för public service analysera om det behövs förändringar i villkoren som ska gälla för nästa tillståndperiod som inleds den 1 januari 2010. Utgångspunkten är att verksamheten ska få utvecklas och stärkas i en föränderlig medievärld med ett ökande utbud och nya medieplattformar. Enligt direktiven ska jag bland annat utreda frågor som rör uppdraget till public service-företagen, effektiv resursanvändning, styrningsfrågor och finansiering. Direktiven finns i bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetet

De stora förändringarna på radio- och TV-området har inneburit att frågor med anknytning till området utretts grundligt. Sedan mitten av 1990-talet har ett tjugotal statliga utredningsbetänkanden presenterats. Inte sällan innehåller dessa omfattande bakgrundsinformation, lägesbeskrivningar och internationella utblickar när det gäller medieutvecklingen. Därtill har det bedrivits mycket forskning på landets många medie- och kommunikations- respektive journalistikinstitutioner och i separata projekt. Mot den bakgrunden har jag valt att inte göra en fullständig beskrivning av medieutvecklingen i allmänhet och av förändringarna på radio- och TV-området i synnerhet. Min ansats har istället varit att redogöra för relevant bakgrund i respektive avsnitt.

Villkoren för public service utreddes senast 2005 i två separata utredningar. Deras slutsatser och förslag redovisas i betänkandena *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Finansiering och skatter* (SOU 2005:1) samt *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Riktlinjer för en ny tillståndperiod* (SOU 2005:2). I det förra behandlades uteslutande frågan om finansiering och beskattning av public ser-

vice. De delar i det här betänkandet som behandlar finansieringen av public service tar sin utgångspunkt i det betänkandet.

Under utredningstiden har jag haft kontinuerlig kontakt med företrädare för de tre public service-företagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) samt deras dotterbolag Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) och Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF). Därtill har jag haft flera kontakter med Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket. Jag har också haft en dialog med riksdagens partier.

Flera kontakter har tagits med *2007 års utredning om kommersiell radio* (Ku 2007:05), *Kulturutredningen* (Ku 2007:06) och *AV-utredningen* (Ku 2007:07), men också med andra utredningar som haft beröringspunkter med uppdraget. Jag har vidare träffat eller haft kontakt med ett stort antal enskilda och företrädare för olika intresseorganisationer, film-, TV- och radioproducenter, forskare, företag och myndigheter. Jag har också deltagit i ett antal konferenser och seminarier. Därutöver har jag talat med företrädare för public service-företag i några nordiska länder.

Faktauppgifter om program, sändningstid, kostnader etc. har i flera fall hämtats från SR:s, SVT:s och UR:s public service-redovisningar. Redovisningar har också begärts in från företagen i särskilda frågor.

1.3 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Det gäller även om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Konsekvensbeskrivningar ska enligt 15 § i samma förordning även göras om förslagen har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen, offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten eller de integrationspolitiska målen.

Förslagen i kapitel 5 ger anledning till konsekvensbeskrivningar när det gäller kostnader enligt 14 §. Vissa förslag kan också med-

föra konsekvenser för sysselsättningen, konkurrensförmågan samt för företag i allmänhet enligt 15 §. Dessa konsekvensbeskrivningar finns i kapitel 5. För övrigt anser jag inte att mina förslag får sådana specifika konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

1.4 Disposition

I författningsförslagen under rubriken *Nuvarande lydelse* står de bestämmelser som jag föreslår ska upphöra att gälla. Detta överensstämmer inte med utformningen av författningsförslag i anslutning till propositioner. För en lekman framgår emellertid på detta sätt vilka bestämmelser som flyttas eller upphör. Ändringarna kommenteras också i författningskommentaren.

I betänkandet finns både förslag och bedömningar. Med förslag menar jag i huvudsak förslag till förändringar av sändningstillståndet eller förslag till lagändringar. Bedömningar görs främst av saker som jag anser är av särskild vikt för uppdraget eller när det gäller frågor som inte kan regleras i sändningstillståndet eller på annat sätt.

Från och med 2007 har SVT, SR och UR förändrat public service-redovisningarna för att göra det möjligt att jämföra uppgifter mellan företagen. Detta har medfört att vissa uppgifter från 2007 inte är möjliga att jämföra med tidigare år. I några kapitel redovisas därför uppgifter från 2006.

Efter inledningen presenteras ett sammanhang och en historik i kapitel 2, som tar oss fram till i dag. Kapitel 3 innehåller en programförklaring av vad jag menar med public service.

Därefter är betänkandet uppdelat i tre delar: form, innehåll och tillgänglighet. Förslag och bedömningar återfinns i alla kapitel i dessa tre delar.

I den första delen presenteras formen för public service där jag inledningsvis i kapitel 4 redogör för frågor kring organisation, samverkan och effektivisering. I kapitel 5 lämnas förslag på hur public service-företagen ska finansieras i framtiden. Kapitel 6 beskriver på vilket sätt uppdraget ska regleras och innehåller bland annat förslag om tillståndens periodens längd och på vilket sätt uppföljningen av uppdraget ska gå till.

Kapitel 7 inleder betänkandets andra del som behandlar innehållet i uppdraget. Här redogörs för public service-företagens över-

gripande uppdrag att spegla landet och verka för mångfald i programutbudet. I kapitel 8 behandlas public service-företagens särskilda ansvar för språkliga och etniska minoriteter och i kapitel 9 ansvaret för barn och unga. Public service-företagens kulturansvar framhålls i kapitel 10. Kapitel 11 behandlar utomståendes medverkan och extern produktion och kapitel 12 utbildningsprogram och UR.

Sista delen av betänkandet behandlar sätt att tillgängliggöra utbudet, dvs. i huvudsak distributionen av radio och TV. Att tillgängliggöra TV behandlas i kapitel 13 där frågor om textning, taligenkänning, teckenspråk och syntolkning också berörs. I kapitel 14 diskuteras hur radio kan tillgängliggöras. Public service-företagens verksamhet på Internet behandlas slutligen i kapitel 15.

2 Radio och TV i förändring: ett sammanhang

Framtiden är redan här brukar man säga. Och det är sant. Men lika sant är att historien också finns kvar. Radio och TV befinner sig som många andra fenomen i brytningen mellan det gamla och det nya. Processer som konvergens och divergens lyfts fram som betydelsefulla. Apparater och tjänster smälter ihop samtidigt som specialisering och fragmentisering av både utbud och användning ökar. Förändringarna är stora, men kontinuiteten är också betydande. Syftet med detta kapitel är att mycket kortfattat visa hur vårt etermedielandskap har formats och förändrats och antyda de utmaningar som framtiden erbjuder.

2.1 Monopol

Den officiella starten för svensk public service ägde rum den 1 januari 1925.¹ Ett program med bland annat högtidliga tal, toner av Wilhelm Pettersson-Berger, högmässa och ett drama av Strindberg avslutades med nyheter från Tidningarnas Telegrambyrå (TT) och väderleksrapporten den första sändningsdagen. AB Radiotjänst, som ägdes av Radioindustrin och TT, hade fått koncession att sända rundradio och verksamheten finansierades genom att lyssnarna betalade licens för att få ha en radiomottagare. Sändarnätet byggdes, ägdes och förvaltades av dåvarande Telegrafverket. Principerna för denna organisation – fristående programbolag, avgiftsfinansiering och statligt ägt sändarnät – gäller än i dag. Programutbudet är ett annat.

Intresset för rundradio var stort och antalet lösta radiolicenser ökade snabbt. Radiotjänst växte liksom programverksamhetens omfattning, och Telegrafverket strävade efter att göra sändningarna

¹ För en utförlig redogörelse för utvecklingen från 1925 och framåt se publikationer från Stiftelsen Etermedierna i Sverige.

tillgängliga för så stor del av befolkningen som möjligt.² Frekvensbristen var emellertid stor och inte förrän 1955 började man sända ytterligare en radiokanal. Det skedde i huvudsak i FM-bandet enligt internationella överenskommelser, och krävde att lyssnarna köpte nya radioapparater.³ AM-sändningarna fanns kvar parallellt och försvann inte helt förrän i början av 1990-talet.

Efter många års försökssändningar och lång debatt påbörjades officiella TV-sändningar 1956 och verksamheten organiserades efter samma modell som radion. Sverige var ett av de sista länderna i Europa och introduktionen föregicks av bred oenighet, bland annat om finansieringen.⁴ När sändningarna väl startade visade det sig att intresset från allmänheten var mycket stort och antalet lösta TV-licenser ökade snabbt, vilket gjorde det möjligt att bygga ut sändarnätet till hög täckning.

I början av 1960-talet fick radion konkurrens av så kallade piratsändningar, först i Östersjön och senare i Skagerack, vilket ledde till melodiradion och därefter introduktionen av en tredje radiokanal. TV fick en andra kanal i december 1969, och färg-TV introducerades i båda kanalerna i april 1970. Färg-TV-introduktionen föregicks av en internationell standardstrid där Europa valde två olika standarder som båda skilde sig från den amerikanska.

Radiotjänst blev Sveriges Radio AB 1957 och bröts organisatoriskt upp 1978. Riksradiation, Lokalradiation, Utbildningsradiation och Sveriges Television blev fyra delar under den övergripande moderkoncernen Sveriges Radio. Samma år avskaffades radiolicensen och det var bara innehav av TV-apparat som var avgiftspliktigt.

Programutbudet genomgick förstås stora förändringar. Det tidiga tilltalet har betecknats som riksföstrande,⁵ och det fanns ett uttalat folkbildningsuppdrag redan i det allra första uppdraget. Programmen från föredragsavdelningen var populära och högmässan ett stående inslag. Det betyder emellertid inte att det saknades underhållning och förströelse, även om det varken då eller senare har funnits någon enighet om hur dessa begrepp skulle uttolkas i programpolitiken. Serierna *Optimisten och pessimisten*, *Familjen Björck*, långköraren *Barnens brevlåda* med farbror Sven och rapporter från Vasaloppet började sändas under mellankrigs-

² Wormbs 1997.

³ Parallellt fanns också framför allt från andra världskriget slut och till i början av 1970-talet ett trådradionät där radioprogrammen gick på telefontrådar.

⁴ Wirén 1986.

⁵ Nordberg 1998.

tiden medan program som *Frukostklubben*, *Karusellen*, *Mosebacke monarki*, *På minuten* och *Ring så spelar vi* är axplock ur efterkrigstidens underhållningsutbud i radio. Parallellt gjordes stora satsningar på radioteater och ett brett musikutbud.⁶

Många program fick sin motsvarighet i TV men mediet hade sina egna förutsättningar och utvecklades med tiden. En stor skillnad var de inköpta programmen som inte förekommit i radion. *Perry Mason*, *Bröderna Cartwright* och *Helgonet* var populära inköp på 1950- och 1960-talen med motsvarigheter i *Lödder* och *Dallas* under senare år.

Nyhetsrapportering var under en lång följd av år förbehållen TT. Det var möjligt eftersom TT ägde delar av Radiotjänst och på så vis kunde kontrollera konkurrenten. Successivt började dock Radiotjänst sända egna nyheter och när TV2 kom var kravet på en från TV1 fristående nyhetsredaktion en viktig princip. Överlag skulle det råda ”stimulerande tävlan” mellan de två TV-kanalerna.⁷

Journalistiken kom att ändras från ett rapportering och speglande anslag till ett mer ifrågasättande, granskande och tolkande.⁸ Parallellt bedrevs också en samhällsjournalistik med tidvis mycket skarp udd. Lubbe Nordströms reportageserie om *Lort-Sverige* i slutet av 1930-talet, kritiken mot behandlingen av barn i programmet om *Eugeniahemmet* i slutet av 1950-talet och avslöjandet om hur svenska företag agerade utomlands i *Svart vecka i Nimba* i mitten av 1960-talet har lyfts fram som utmärkande för respektive decennium.⁹

Riksradiation och sedermera TV hade ett stort genomslag både i det offentliga och det privata. Monopolet skapade gemensamma referensramar och bidrog tillsammans med andra massmedier till den nationella kulturen.¹⁰

2.2 Konkurrens

År 1978 bröts Sveriges Radios monopol i och med introduktionen av närradion som gjorde det möjligt för föreningslivet att sända radio lokalt. Närradions betydelse ska inte underskattas, men för

⁶ Nordmark 1999.

⁷ Hadenius 1998.

⁸ Djerf Pierre & Weibull 2001.

⁹ Thurén 1997.

¹⁰ Löfgren 1990.

Sveriges Radios ställning och etermediernas utveckling i Sverige var TV3:s banbrytande sändningsstart på nyårsafton 1987 centralt.

Under 1970-talet hade det bedrivits försöksverksamhet med kabel-TV, framför allt inom de statliga kommittéerna för radio och TV i utbildningen. Genom att många flerfamiljshus var försedda med centralantennanläggningar var steget inte långt till att etablera kabel-TV-nät. När den internationella kontrollen över satellitkommunikation bröts i början av 1980-talet och privata aktörer som Rupert Murdoch började sända hela TV-kanaler över satellit blev dessa kabel-TV-nät en intressant distributionsteknik för utländska kanaler. Stenbeck, som grundare av TV3, kringgick reklamförbudet för svenska kanaler i kabel-TV-lagen, som kom i mitten av 1980-talet, genom att etablera små nät som inte omfattades av lagen.¹¹

Skälen till att monopollet kunde brytas var ekonomiska, tekniska, regulatoriska och kulturella. Stenbeck hade genom sitt ägande i Korsnäs en stabil ekonomisk grund att arbeta från, han använde ny teknik som bara var delvis reglerad och han såg till att behärska regelverket. Slutligen fanns det en stor efterfrågan på ett alternativ till det existerande utbudet. TV3 sände Bond-filmer på fredagskvällarna, Robert Aschberg var en okonventionell programledare i otaliga uppsättningar och *Efterlyst* hjälpte polisen med ouppklarade brott.

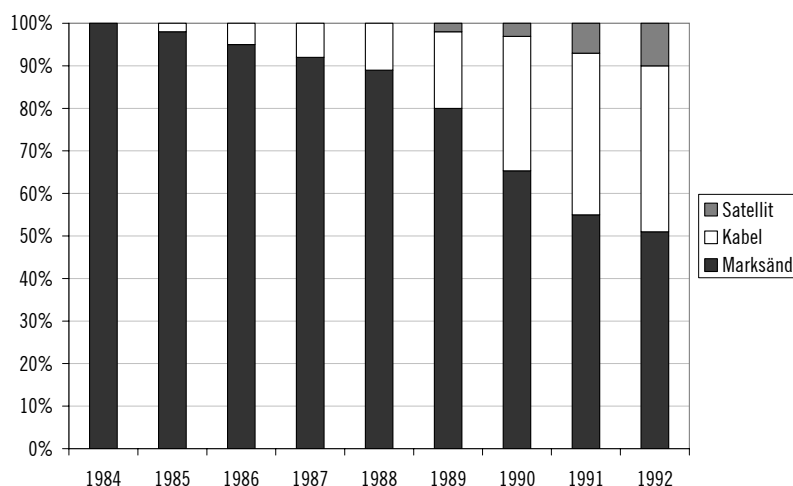
Satellittekniken utvecklades och i slutet av 1980-talet sköts det upp satelliter som kunde sända TV direkt till hemmen.¹² Några år in på 1990-talet kan man tala om en plattformskonkurrens (se figur 2.1).

År 1991 beslöt riksdagen att tillåta reklam i marknätet och sändningstillstånd i ett tredje rikstäckande analogt TV-nät gick till TV4, en kanal som började med satellitsändningar 1990. TV4 växte snabbt och blev på kort tid med sin mycket höga räckvidd och med sina programambitioner en reell konkurrent till SVT. Sändningstillståndet innebar vissa förpliktelser för TV4 såsom att sändningsrätten skulle utövas opartiskt och sakligt samt att rätten att sända reklam inte var oinskränkt. Därtill betalade TV4 en koncessionsavgift till staten för att få sända i marknätet. Kanalen lyckades etablera sig på allvar och 1994 blev den för första gången Sveriges största TV-kanal. *Bingolotto* och *Nyhetsmorgon* var program som uppskattades av tittarna.¹³

¹¹ Ewertsson 2001.

¹² Wormbs 2003.

¹³ Furhammar 2006.

Figur 2.1 Plattformskonkurrens 1984–1992

Källa: Siffror från MedieSverige 1993 och 2004.

Antalet satelliter, parabol, betalningssystem och kanaler ökade snabbt under 1990-talet. År 1990 hade 20–30 procent av befolkningen tillgång till 8 kanaler, vilket ökade till 40–50 procent tio år senare. Andelen tittare som tog emot sin signal från en satellit hade också ökat.

Konkurrensen fanns inte bara på TV-området. Kommersiell radio infördes 1993, men blev inte vad politikerna ursprungligen tänkt. Frekvenserna auktionerades ut till höga priser och det visade sig svårt att få affärerna att gå ihop. Efter några år hade flera försök misslyckats och branschen konsoliderats. De två helt dominerande aktörerna är i dag MTG Radio med 53 stationer och en täckning på 85 procent och SBS Radio med 31 stationer och drygt 70-procentig täckning. Dessa företag gick med vinst först under 2006.

År 1993 förändrades organisationen för de licensfinansierade radio- och TV-företagen igen. De tidigare ägarna av Sveriges Radio drog sig ur och i stället skapades en förvaltningsstiftelse med staten som huvudman.¹⁴ Lokalradion och Riksradien slogs ihop under namnet Sveriges Radio och är i dag tillsammans med Utbildnings-

¹⁴ Från början var det tre olika stiftelser men med samma styrelse, en form som övergavs efter några år.

radion och Sveriges Television de tre bolag som sänder radio och TV i allmänhetens tjänst.

2.3 Digitalisering

Den ovan beskrivna utvecklingen skedde parallellt med en avreglering av telemarknaden där satsningar på infrastruktur och nya tjänster på telekommunikationsområdet drevs av långt fler aktörer än av det statliga affärsverket Televerket. Televerket bolagiserades 1993 som Telia AB och året innan bröts rundradioverksamheten ut och placerades i det statliga bolaget Teracom. Dessförinnan hade frekvensförvaltningen lagts i vad som kom att bli Post- och telestyrelsen. När datakommunikation började bli en fråga för privatpersoner och Internet kom till allmänhetens kännedom i mitten av 1990-talet fanns det få reella monopol kvar.

Digitalisering har skett på de flesta kommunikationsområden. Inom radio- och TV-området har det skett en successiv digitalisering av produktionen, vilket på sikt har lett till en ökad flexibilitet. Där man tidigare köpte specialutrustning kan man i dag handla generell utrustning. När det gäller radioproduktion, som är mindre tekniskt krävande än TV-produktion, har detta resulterat i större möjligheter för rationaliseringar. I sin yttersta form innebär det att den som står för innehållet också sköter all teknik i en direktsändning, s.k. själv-kör.

År 1995 började SR sända digital ljudradio till lyssnarna på försök med digitalradiostandarden DAB. Tillsammans med Storbritannien och BBC var Sverige först med detta. SR har ensam sändt i DAB-nätet, som hade en befolkningstäckning på ca 85 procent när den var som högst. Antalet sålda DAB-mottagare har emellertid varit lågt och i december 2005 meddelade regeringen i en skrivelse att det inte var aktuellt att påbörja en utbyggnad av DAB-sändningarna och att "välja en enskild teknik". Radio- och TV-verket fick i stället i uppgift att följa teknikutvecklingen på området. SR uppmanades att göra detsamma och att "pröva olika distributionsvägar för att nå publiken".¹⁵ I dag sänder SR DAB-radio över fyra områden i landet med en sammanlagd täckning på 35 procent av befolkningen.¹⁶

År 1999 påbörjades också digitala sändningar av TV i marknätet med standarden DVB. I och med digitaliseringen av marknätet för

¹⁵ Regeringens skrivelse 2005/06:66 Digital distribution av ljudradio, 20/12 2005.

¹⁶ www.teracom.se.

TV öppnades den plattformen för ytterligare aktörer eftersom det fanns plats för fler kanaler på de nya frekvenserna. År 2003 beslutade riksdagen att släcka de analoga sändningarna senast februari 2008 och året därpå beslutade man att bygga ut den mux (som är en förkortning för multiplex och innebär sändningsutrymme för ett antal kanaler) som SVT sände i till en täckning på 99,8 procent av befolkningen, dvs. samma täckning som det analoga nätet hade. Släckningen skedde i etapper med början hösten 2005 och var avslutad i november 2007. TV-kanalerna i marknätet är antingen fria eller abonnemangsbundna. Det finns i dag bara en operatör i marknätet och det är Boxer, som delvis ägs av Teracom.

Parallellt med utvecklingen i marknätet har också satellit- och kabel-TV-plattformarna genomgått en digitalisering. Det finns i dag två operatörer som sänder TV direkt till de svenska hushållen via satellit: Viasat och Canal Digital som använder olika satellitsystem. Dessa operatörer är ungefär lika stora i Norden och båda sänder i dag digitalt. När det gäller kabel-TV är variationen större. Ca 48 procent eller drygt 2 miljoner hushåll är anslutna till kabelnät. Den dominerande aktören är Com Hem med 1,78 miljoner anslutna hushåll. Därefter kommer Canal Digital och Tele2.¹⁷ De flesta av dessa hushåll har möjlighet att ta emot digitala sändningar, men i många nät sker sändningarna parallellt också analogt.¹⁸

2.4 Internet och IP som bärare

Betydelsen av Internet har stadigt ökat i både den offentliga och den privata sfären. Investeringarna i infrastruktur har också varit massiva och bredbandssatsningarna har avlöst varandra. Annonsörerna har successivt flyttat sitt kontaktskapande till Internet som under fjärde kvartalet 2007 hade 13,9 procent av hela reklamkakan och därmed mer än TV-reklamen. Mellan 2003 och 2007 ökade andelen av Sveriges befolkning som använder Internet varje dag från 78 till 87 procent. År 2007 hade 84 procent tillgång till Internet hemma och två av tre hade en bredbandsanslutning på 2 Mbit eller mer.¹⁹

¹⁷ Medieutveckling 2008, Radio- och TV-verket.

¹⁸ www.kabeltv.se.

¹⁹ Individundersökning 2007: Svenskarnas användning av telefoni och Internet, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:26.

Internet är inget eget specifikt medium utan en plattform för många olika medier. Nätet har också givit upphov till nya kommunikationsformer som exempelvis wiki och blogg,²⁰ och det råder en stor aktivitet och kreativitet både när det gäller nya tjänster och betalningsformer och ideella initiativ. Den stora användbarheten för Internet bygger bland annat på att all information kodas enligt samma regelverk, nämligen IP (Internet Protocol), och sänds enligt standarden TCP/IP som är en form av dator-kommunikation över nätverk.

I och med effektivare kodning och ökad kapacitet i näten har det också blivit möjligt att både lyssna på ljud och titta på rörlig bild på Internet. Det finns i princip tre sätt att tillgodogöra sig radio och TV på Internet: att ladda ner ett program till sin egen dator eller terminal och lyssna när man själv vill, att lyssna eller titta på ett program samtidigt som det sänds eller att lyssna eller titta på ett program i efterhand, när man vill men utan att kunna spara en egen kopia. I de två senare fallen strömmar den digitala informationen kontinuerligt (streaming), och kvaliteten blir beroende av hur snabb uppkoppling man har. Från ett upphovsrättsligt perspektiv är strömmade program lättare att kontrollera spridningen av. I det första fallet talar man ofta om podcast och det är som att ladda ner vilken datafil som helst. I rättslig mening är det i Sverige skillnad på om man lyssnar på radio eller tittar på TV via nätet när man själv vill (på egen begäran) eller när någon annan sänder ut. Om det sker när någon annan sänder ut räknas det som rundradiosändning (broadcast) och faller under radio- och TV-lagen.

Kommunikationen på Internet är flexibel. Detta beror bland annat på att informationen sänds i datapaket som kan välja olika rutter på sin väg från sändare till mottagare beroende på hur tät trafiken är i nätet. Det erbjuds sedan en tid tillbaka också så kallad IP-TV eller bredbands-TV, där dataströmmen inte ligger fritt på Internet. År 2008 tog tre procent av hushållen emot TV via bredband.²¹ Det finns för närvarande fyra leverantörer av IP-TV: Bredbandsbolaget/Viasat, Canal Digital, FastTV och TeliaSonera och tillströmningen av kunder växer.

Tillgången till Internet finns inte längre bara via tråd. Det finns i dag, i delar av Sverige, ett stort utbud av trådlös Internettillgång på

²⁰ En wiki är en Internetsida eller en samling av Internetsidor som användarna själva skapar och redigerar.

²¹ Medieutveckling 2008.

kortare och längre distans. Den främsta trådlösa kommunikationstjänsten är emellertid mobiltelefoni, som ibland även kombineras med tillgång till Internet. All mobiltelefoni är i dag digital och det finns ett antal så kallade generationer, varav GSM och 3G dominerar. Det finns fyra leverantörer av 3G i Sverige och alla erbjuder mobil-TV. Genom tillgång till Internet via mobilen är det också möjligt att ta del av exempelvis public service-utbudet på nätet.

2.5 Fler aktörer, mer pengar och kapitalkoncentration

Det brutna monopollet har inneburit att det i dag finns en marknad och en bransch med en rad olika aktörer. Nya är exempelvis produktionsbolagen som gör radio- och TV-program för olika programbolag, samt distributionsföretag som säljer abonnemang. Detta har också inneburit att det omsätts betydligt mer pengar än under monopoltiden. När det gäller TV, där förändringarna är störst, stod avgiftsmedlen 2006 för en dryg fjärdedel av den totala omsättningen för TV (se figur 2.2).

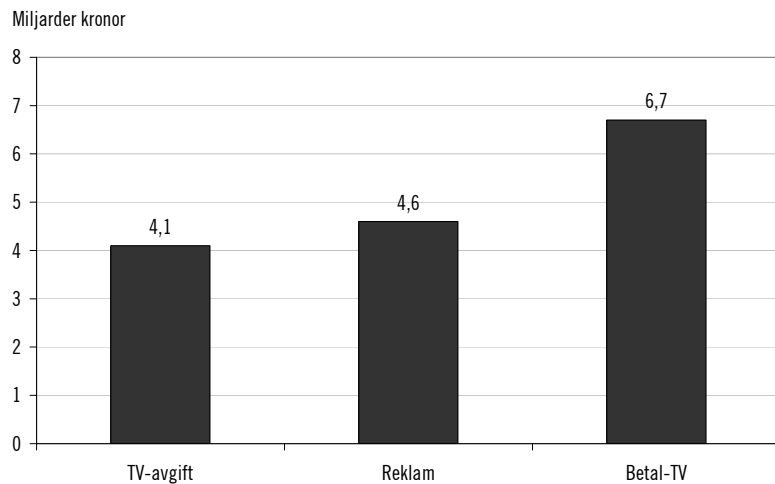
I radiobranschen är SR fortfarande helt dominerande när det gäller omsättning med 79 procent 2006. SR:s intäkter var 2,27 miljarder kronor och den kommersiella radions intäkter 606 miljoner kronor.

Parallellt med de ökade intäkterna har det också skett en koncentration av ägandet; man talar ibland om kommersiella mediehus. De som dominerar radio och TV i Sverige är MTG, Bonnier (genom TV4), SBS och Schibsted. MTG, Bonnier, Schibsted och SBS är alla verksamma i mellan tio och trettio länder. För MTG, Bonnier och Schibsted är dock den nordiska omsättningen helt dominerande. SBS förvärvades av ProSiebenSat.1 Media AG i juni 2007, och utgjorde bara ca 6 procent av den tyska mediekoncernens omsättning på knappt 30 miljarder kronor.²²

Alla mediehus har under de senaste fem åren ökat sina vinstmarginaler avsevärt. För MTG, SBS och Schibsted rörde det sig om över 20 procent för 2006. I konkurrensen om konsumenterna har de parallellt ökat sina satsningar på annonsering.²³

²² Medieutveckling 2007.

²³ Svensk Internet- och etermedia – en omvärldsanalys, Casten Almqvist AB, 2007.

Figur 2.2 Omsättning i TV-branschen 2006 (miljarder kronor)

Källa: Siffror från IRM, Nordicom och Konkurrensverket.²⁴

Den ökade omsättningen beror förstås till stor del på att framför allt TV-tittarna betalar mer för sitt tittande. År 1990 betalade tittarna knappt 2 miljarder kronor i TV-avgifter. År 2006 uppgick TV-avgiften och betal-TV-intäkterna tillsammans till knappt 10,8 miljarder kronor. Justerat för inflation innebär det att vi i dag betalar drygt fem gånger mer för att titta på TV.²⁵

2.6 Vanor och förtroende

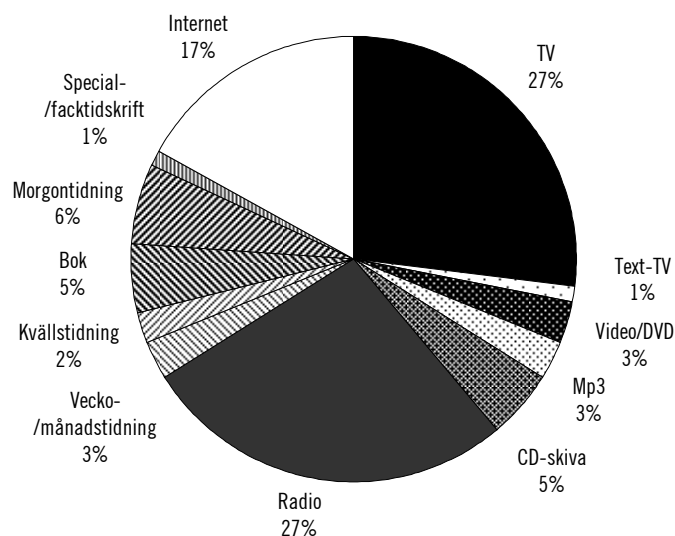
Hur har då den ökade konkurrensen, det större utbudet och de nya plattformarna påverkat våra medievanor? Enligt Nordicoms Mediebarometer, som ber människor att uppskatta sin användning, så är svaret: mycket lite. Mellan 1990 och 2007 har vårt radio-lyssnande och vårt TV-tittande legat praktiskt taget konstant och vi ägnar fortfarande lika mycket tid åt att läsa böcker och tidningar. De två stora förändringarna ligger på användningen av Internet, som har ökat kraftigt, och kassettband, som minskat för att nästan försvinna. På femton år har vår mediekonsumtion ökat från 5,5

²⁴ Engblom & Wormbs 2007.

²⁵ Engblom & Wormbs 2007.

timmar till drygt 6 timmar, men då räknas vår parallella användning in (se figur 2.3).²⁶

Figur 2.3 Tid för medier en genomsnittlig dag 2007 (9–79 år)



Källa: Mediebarometer 2007.

Om man i stället mäter när människor faktiskt tittar framträder en delvis annan bild. Då har TV-tittandet ökat från 139 minuter 1994 till 157 minuter 2007. Ökningen från 2006 till 2007 var tre minuter. De som har fler kanaler tittar mer än de som har få kanaler, äldre (+60 år) tittar mer än ungdomar och unga vuxna (15–24 år) och kvinnor tittar mer än män.²⁷ Radiolyssnandet har minskat mellan 1996 och 2006, från 161 till 149 minuter.²⁸ Kvinnor lyssnar mer på radio än män gör och äldre lyssnar mer än yngre.

SR:s dagliga räckvidd är 51 procent av befolkningen. Kommersiell radio har en daglig räckvidd på 18 procent och närradion på 1 procent. I lyssnartid har den kommersiella radion 30,1 procent och SR 62,7 procent 2007.

När det gäller räckvidden för TV en genomsnittlig dag är den störst för SVT1 följt av TV4 och SVT2, medan tittartiden är störst

²⁶ MedieSverige 2007, Nordicom; Mediebarometer 2007, Nordicom.

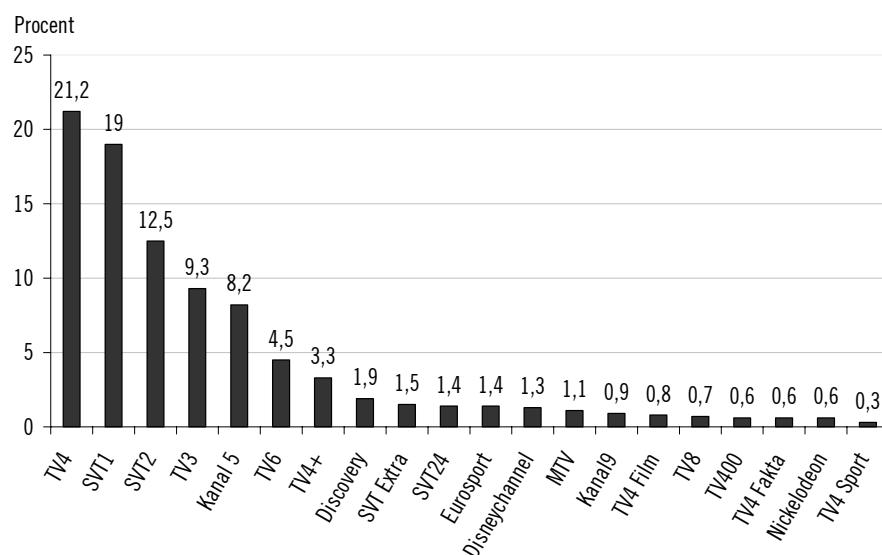
²⁷ Mediamätning i Skandinavien (MMS) Årsrapport 2007.

²⁸ MedieSverige 2007, Nordicom.

för TV4 följt av SVT1 och SVT2. De fem största kanalerna, SVT1, SVT2, TV3, TV4 och Kanal 5, står inte längre för 90 procent av tittartiden utan den siffran har sjunkit till 70 procent. De små kanalerna, med en andel under 5 procent, har i stället växt tillsammans. Detta kallas ibland för den långa svansen och fenomenet har uppkommit i och med möjligheten att bredda utbudet utan att distributionen (alternativt lagringskostnaden) har ökat avsevärt.²⁹ De många och små kanalerna är ofta specialiserade på vissa målgrupper med tydligt utbud och kallas då nischkanaler (se figur 2.4).

Den långa svansen har också, och kanske framför allt, betydelse för hur Internet har påverkat det sammanlagda tittandet och lyssnandet på ett program. Nedladdning eller strömning i efterhand gör att tittar- och lyssnartiden ökar med tiden. Metoderna för att också mäta den sammanlagda tiden över en längre period är ännu så länge inexacta, men fenomenet innebär att minskade tittar- eller lyssnarsiffror vid originalsändningen i realtid inte behöver betyda att färre personer ser eller hör programmet sett över en längre period.

Figur 2.4 Tittartidsandel 20 i topp



Källa: MMS Årsrapport 2007.

²⁹ Anderson 2006.

När det gäller konsumtion av alla typer av rörliga bilder behåller TV sin totala dominans med 75 procent av tiden, samtidigt som nedladdningen och konsumtionen av webbklipp på Internet har ökat från 8 till 12 procent av den totala tittartiden. Det är framför allt unga (16–30 år) som står för ökningen, där hälften tittat på något nedladdat den senaste veckan. Motsvarande siffra för gruppen äldre (31–65 år) är 18 procent.³⁰ När det gäller direktsänd radio på Internet lyssnar över en miljon på SR på nätet varje vecka.

Svenskarnas förtroende för medier och institutioner mäts regelbundet, bland annat av Medieakademin vid Göteborgs universitet. När det gällde massmedier så svarade 79 respektive 76 procent av de tillfrågade i november 2007 att de hade mycket eller ganska stort förtroende för hur SR respektive SVT skötte sitt arbete. Lägst förtroende åtnjöt Aftonbladet och TV3 på 28 respektive 24 procent medan Dagens Nyheter och TV4 hamnade mitt emellan. Det höga förtroendet för SR och SVT har legat relativt stabilt de senaste 20 åren.

2.7 Den digitala klyftan

Samtidigt som informationstekniken utvecklas, blir mer tillgänglig, billigare och används mer av fler så finns det också de som inte har, inte har tillgång, inte har råd, inte har kunskap.³¹ Enligt PTS Individundersökning 2007 är det 16 procent av befolkningen som inte har tillgång till Internet hemma; i åldersgruppen 61–75 är det 35 procent. Större delen av dessa 16 procent har enligt PTS Bredbandskartläggning 2007 en teoretisk förutsättning för att kunna teckna någon typ av bredbandsabonnemang inom den närmaste tiden, men de hade ingen tillgång i november 2007.³²

I MMS undersökning Rörliga bilder 2008:1 noteras en skillnad när det gäller konsumtionen av rörliga bilder. Det är större intresse för att se webbklipp än för att ladda ner filer, vilket kan bero på att det senare kräver mer kunskap. Det kan också bero på tveksamheter hos användaren om vad som är tillåten nedladdning och inte. När det gäller rörliga bilder är givetvis tillgången på god kapacitet viktig. Av dem som hade tillgång till Internet hemma 2007 uppgav

³⁰ Rörliga bilder 2008:1, Mediamätning i Skandinavien.

³¹ Digitala klyftor, Statens institut för Kommunikationsanalys, 8/11 2007.

³² Bredbandskartläggning 2007: En geografisk översikt av grundläggande förutsättningar för tillgång till bredband, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2008:5.

två tredjedelar att de hade 2 Mbit/s eller mer. Det är den kapacitet som normalt brukar kallas bredband och som ger god tillgänglighet till många tjänster på Internet, exempelvis *SVT Play* som på begäran av tittaren visar exempelvis TV-program i efterhand. Drygt 20 procent av dem som har tillgång till Internet hemma uppger att de har 10 Mbit/s eller mer, och 17 procent har mindre än 2 Mbit/s.

Men klyftan handlar också om en marginalisering som inte bara beror av faktisk tillgång till teknik. Sverige är fullt av minoriteter. Vi tillhör alla någon minoritet, men i de flesta fall har det ingen betydelse för vår tillgång till det offentliga samtalet eller det ökade utbudet av information och underhållning. För många finns det emellertid hinder för att kunna tillgodogöra sig informationen. Delvis rör det sig om fysiologiska och kognitiva funktionsnedsättningar där tillgängligheten påverkas av hur hemsidor är utformade, om hörbarheten är tillräcklig och om textning finns och är av god kvalitet. Det rör sig också om språkkunskaper. Sverige är ett mångkulturellt land med många språk representerade.

Avreglering och konkurrens i kombination med Internets starka genomslag och enorma potential har skapat ett fantastiskt utbud. Det är en utmaning att göra detta tillgängligt för alla.

2.8 Gällande lagar och regler

Medieverksamheten i Sverige regleras på olika sätt. De EG-direktiv som gäller för radio- och TV-området är genomförda i svensk lagstiftning. Det gäller framför allt det s.k. TV-direktivet som är genomfört i radio- och TV-lagen (1996:844). För närvarande arbetar en offentlig utredning med att analysera vilka lagändringar som krävs för att genomföra det nya AV-direktivet (dir. 2007:133).

För public service-verksamheten finns det även andra regler och styrmedel. De främsta är sändningstillstånden och anslagsvillkoren. En diskussion av dessa, EG-direktiven samt lagstiftningen finns i bilaga 2. Specifika lagar och regler diskuteras även i relation till respektive förslag eller bedömning.

2.9 Utmaningar

Utbudet av information i alla dess olika former är i dag enormt. Man talar ibland om ett brussamhälle. Att kunna navigera i detta brus, att hitta trovärdig och relevant information, är en viktig färdighet för att kunna delta i samhället som självständig demokratisk medborgare. Innehållsleverantörer som åtnjuter ett högt förtroende kommer att ha större framgång i att nå sina mottagare med korrekt och relevant information. De resursstarka har större möjlighet att synas och därmed intressera. Parallellt flyter information också runt i nätverk som inte kännetecknas av vare sig högt förtroende eller mycket resurser.

På Internet har nya betalningsmodeller utvecklats men där finns också mycket material som är gratis. Det är en utmaning för etablerade medier och institutioner att övertyga den Internetvana generationen om att den ska betala i enlighet med den logik som gällde för deras föräldrar. Denna utmaning gäller både public service och kommersiella medier.

Tekniken är stadd i ständig förändring och våra vanor och vårt samhälle växelspelar med utvecklingen. Så har det alltid varit, men utmaningen minskar inte för det. Konvergens och divergens ställer nya krav på lagstiftare och beslutsfattare. Hur ska regleringen se ut, vem ska få göra vad och med vilken teknik, och hur ska det få finansieras? Vad är egentligen radio och TV i informationssamhället?

3 Vad jag menar med public service

Begrepp betyder olika saker i olika tider och för olika människor. Det gäller även begreppet "public service". Fram till 1970- och 1980-talen var public service i stort sett liktydigt med den icke-kommersiella, avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamhet som bedrevs av specifika bolag med tillstånd av det offentliga i syfte att folkbilda, informera och underhålla samhällsmedborgarna. I och med förändringarna av radio- och TV-systemen i Europa började dock en kamp om begreppet, som fylldes med många olika betydelser.¹ Denna kamp är inte avgjord och vi kan konstatera att det inte finns någon allmänt accepterad definition av begreppet public service. Jag har ändå valt att använda det istället för det mindre omstridda begreppet radio och TV i allmänhetens tjänst eftersom public service är så spritt och använt. Begreppet finns också sedan 2006 upptaget i Svenska Akademiens ordlista.

Med public service menar jag en radio och TV i allmänhetens tjänst som finansieras av allmänheten. Allmänheten formulerar, genom sina folkvalda riksdagsledamöter, uppdragen för de företag som producerar radio och TV i allmänhetens tjänst. Dessa företag ska stå fria från utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen. De ska verka självständigt och oberoende och det ska vara möjligt att följa upp och granska deras verksamhet.

Public service är radio och TV om alla och för alla. Programmen ska karaktäriseras av hög kvalitet och tillgodose både bredare och smalare intressen och behov. Det ska finnas något för var och en. Public service ska granska, ifrågasätta och skapa debatt, underhålla och bilda, spegla och tillgängliggöra. Public service har särskilt ansvar för språkliga och etniska minoriteter, det svenska språket samt barn och unga. Public service har dessutom ett unikt ansvar

¹ Syvertsen 1999.

för kulturproduktion och kulturspridning med i princip en scen i varje hem.

Public service-företagen ska vara självständiga och publicistiskt oberoende. Staten eller andra maktsfärer i samhället ska inte kunna påverka programverksamhetens inriktning eller enskilda program. Public service ska vara fri från politisk och ekonomisk påverkan. Att vara oberoende är emellertid inte samma sak som att vara objektiv; att vara oberoende innebär inte att de som gör programmen inte kan ha några åsikter. Varje journalistisk och kulturell produktion drivs av personliga eller organisatoriska intressen som formats i kontakt med omgivningen. En fullständig objektivitet är aldrig möjlig, även om den i detta sammanhang är eftersträfvansvärd. Däremot kan och ska public service vara relevant, saklig och opartisk. Public service ska låta olika röster och åsikter komma till tals och verka för mångfald och nyansrikedom.

Min definition av public service innebär att det är meningslöst att peka ut ett enskilt program som public service; alla program som public service-företagen sänder ska per definition kunna motiveras utifrån uppdraget och därmed vara public service. Det innebär inte att liknande program inte kan sändas i andra kanaler eller att public service på motsvarande sätt inte kan sända programformat som också sänds i betal-TV eller reklam-TV. Public service är mer än programmen. Det är resultatet av en strävan att tjäna allmänheten utan att jaga tittarsiffror. Det är resultatet av en kreativ och nyskapande verksamhet som kännetecknas av stark integritet och yrkeskunskap. Det är resultatet av en programpolitik som ger ett angeläget, provocerande, intresseväckande, underhållande och informativt utbud, fritt från reklamavbrott, extern påverkan och otillbörligt gynnande, distribuerat och tillgängliggjort för alla invånare i hela Sverige.

Public service ska producera ett utbud som kännetecknas av kvalitet, allsidighet och relevans, där det breda kan erbjuda en plattform för det särpräglade.

3.1 Granska, ifrågasätta och skapa debatt

Det granskande uppdrag som SR och SVT har formuleras i deras sändningstillstånd. Denna del av uppdraget är centralt för public service och motiverar att stora resurser läggs på nyhetsverksamhet och undersökande journalistik. Ur ett medborgar- och demokrati-

perspektiv är det viktigt att det finns de som granskar samhällets olika maktsfärer, det offentliga och det privata, det korporativa och det ideella. En oberoende nyhetsproduktion och nyhetsförmedling är en hörnsten i det demokratiska systemet.

Ett väl utfört granskningsuppdrag förmår också ifrågasätta och skapa debatt i stora och små frågor. Det vilar ett stort ansvar på public service att låta olika meningar och perspektiv komma till tals och därigenom stimulera till diskussion och eftertänksamhet. Genom att bedriva en samhälls- och nyhetsbevakning av hög kvalitet stimulerar man också andra aktörer och mångfalden ökar.

Genom åren har public service i Sverige tolkat och utfört sitt granskande uppdrag på olika sätt.² Det publicistiska och redaktionella oberoendet bör vara styrande för hur man inom public service-företagen väljer att organisera och utföra sitt granskande uppdrag.

3.2 Utbilda och folkbilda

Public service har haft ett folkbildningsuppdrag sedan allra första början.³ Ganska snart fick man också ett utbildningsuppdrag genom de skolradiosändningar som inrättades 1931 och som då samorganiserades med produktionen av radioföredrag.⁴ Genom sin stora räckvidd har public service en unik möjlighet att på olika sätt bilda sin publik. På så sätt blir också uppdraget att utbilda och folkbilda en del av det demokratiska uppdraget, dvs. att en väl fungerande demokrati kräver välinformerade medborgare.

Ingenting talar för att radions och TV:ns möjlighet att bilda, utbilda och folkbilda har minskat bara för att dessa medieformer har fått sällskap av andra medieformer. Detta illustreras inte minst av publikens tittande och lyssnande och hur särskilt UR:s program används i undervisningen på alla stadier. Public service bör även fortsättningsvis ha i uppdrag att folkbilda och utbilda.

² Djerf-Pierre & Weibull 2001.

³ Elgemyr 1996.

⁴ Wallengren 2005.

3.3 Spegla

En uppgift för public service är att spegla förhållanden i hela landet. Begreppet spegling är inte oproblematiskt eftersom varje återgivning i radio och TV alltid är ett resultat av en rad val, och inte en reflektion.⁵ Samtidigt förmedlar begreppet det viktiga i uppdraget, nämligen att visa hur det ser ut i Sverige.

Det bör dock poängteras att hela landet inte bara är en geografisk bestämning, utan att hela landet betyder hela befolkningen, var den än bor. Public service ska spegla den oerhörda mångfald som finns i Sverige och som inte bara är betingad av att befolkningen är spridd över en stor yta. Det innebär exempelvis att program inte bara ska göras *för* eller *om* vissa minoriteter, som just minoriteter, utan också *med* dem som en del av Sverige. Här finns möjlighet att spegla religionsutövning och föreningsengagemang, funktionsnedsättning och ideellt arbete som en del av alla de liv som levs i landet.

3.4 Underhålla

”Utbilda, informera och underhålla” har sedan allra första början varit BBC:s devis, och ett koncept som många andra public service-system försökt att kopiera. Ingenstans i det offentligt formulerade uppdraget för public service i Sverige finns emellertid just begreppet underhållning. Samtidigt är det förmodligen en av de funktioner som tittare och lyssnare värderar högst. Historiskt var det omkring de underhållande programmen som umgänge utvecklades när man gick hem till varandra och tittade på TV eller lyssnade på radio.⁶ Det finns kvar även i dag, med nya medieformer och skiftande konsumtion, när den s.k. lägerelds-TV:n, som oftast består av direktsänd underhållning, samlar stora åldersgrupper eller släkt och vänner över generationsgränserna. Men radio och TV skänker inte minst ensamma tittare och lyssnare en stor variation av förströelse på en knapptrycknings avstånd.

På samma gång är det omkring underhållningsprogrammen som de stora debatterna förs. Detta speglar förhållandet att vi inte roas av samma saker. Konståkning, radioteater, såpa, dokumentär, eller

⁵ *Spegling, produktion, mångfald: En studie av Sveriges Television och Sveriges Radio*, Granskningsnämnden, Rapport nr 16 (2004).

⁶ Löfgren 1990.

fotboll – alla har vi våra favoriter, ingen mer värd än den andra. I underhållningen kan det breda och det särpräglade mötas.

Jag anser att underhållning är en viktig ingrediens i en public service för alla. Jag anser också att man bör förstå olika saker med begreppet underhållning; vad som roar skiftar från person till person och från tid till tid. Ett brett utbud av underhållning blir därmed ett sätt att spegla landet.

3.5 Tillgängliggöra

Public service ska vara till för alla. Det innebär inte bara att sändningarna rent tekniskt ska nå alla invånare utan också att de ska kunna tas emot, höras, ses och förstås. Public service har ett särskilt ansvar för att se till att människor med olika förutsättningar kan tillgängliggöra sig det rika programutbud som är resultatet av företagets verksamhet.

Public service har också ett ansvar vid tillfällen av kris och beredskap. Det gäller inte bara att sändningarna ska nå ut till de berörda utan avbrott utan också att relevant och saklig information ska beredas dem som behöver det.

Form

Inledning

Formen för public service har förändrats över tid. Sedan starten har public service varit föremål för en relativt omfattande politisk reglering. Utvecklingen har emellertid gått mot ökad frihet för public service-företagen att på egen hand avgöra verksamhetens närmare inriktning.

I dag regleras verksamheten huvudsakligen i lag, sändningstillstånd och anslagsvillkor. Precis som på många andra områden påverkas public service av bestämmelser på EU-nivå, till exempel när det gäller frågan om finansiering. I likhet med vad som gäller i många andra länder finansieras den svenska public service-verksamheten genom TV-avgifter. Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB är aktiebolag och ägs av en statlig stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

En grundläggande förutsättning för public service är att företagen kan upprätthålla integritet och redaktionellt oberoende så att programverksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten och andra ekonomiska och politiska intressen i samhället. Samtidigt är det riksdag och regering som på medborgarnas vägnar fastställer vad som ska gälla för public service-företagen, dvs. hur uppdraget ska se ut och hur verksamheten ska organiseras och finansieras. Uppdraget ska vara tydligt formulerat samtidigt som det inte ska påverka programverksamhetens inriktning i detalj. För att säkerställa att public service-företagen följer gällande lagar och villkor har riksdag och regering också ett ansvar att se till att uppdraget granskas och följs upp. Det är viktigt för att bibehålla förtroendet och legitimiteten för public service.

Denna del av betänkandet behandlar organisations-, samverkans- och effektiviseringsfrågor enligt uppdraget i direktiven. Jag lämnar

också förslag på hur public service ska finansieras i framtiden, uppdragets allmänna utformning och hur uppföljningen av verksamheten ska gå till.

4 Organisations-, samverkans- och effektiviseringsfrågor

4.1 Organisationen av public service

Bedömning: Public service-verksamheten bör under kommande tillståndsperiod även fortsättningsvis bedrivas inom de tre fristående public service-företagen SVT, SR och UR.

Public service-verksamheten har sedan 1993 organiserats i aktiebolagen SVT, SR och UR, som haft var sitt uppdrag. Dagens konstruktion med tre fristående public service-företag kom till då riksdagen beslutade att den tidigare koncernstrukturen med ett moderbolag och fyra dotterbolag för public service-verksamheten skulle upphöra. Efter att några av de dåvarande ägarna, pressen, näringslivet och folkrörelserna, förklarat att de inte längre önskade stå kvar som ägare beslutade riksdagen 1993 att public service-företagen skulle ägas av var sin statlig stiftelse. Från och med 1997 ägs public service-företagen endast av en enda stiftelse. Tillsammans äger public service-företagen Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) och Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF). RIKAB samlar in avgiftsmedel och finansieras genom att public service-företagen avstår licensmedel. SRF tillhandahåller vissa gemensamma administrativa funktioner och finansieras på samma vis som RIKAB.

Under åren har verksamheterna byggts upp och utvecklats utifrån radions och TV:ns olika villkor. Till följd av att radion har organiserats i ett eget företag har den bibehållit den starka position som utgör ett kännetecken för svensk public service. Utmärkande för UR är dess utbildningsuppdrag. UR har till skillnad från SVT och SR inget granskande uppdrag. UR:s samarbete med utbildningsinstitutioner och myndigheter präglar UR och gör företaget

specifikt och tydligt skilt från SVT och SR som har till uppgift att ifrågasätta och kritiskt granska (se kap. 12).

I många andra länder med public service är verksamheten organiserad i ett enda företag. Ett enda public service-företag som tillhandahåller radio och TV riskerar emellertid att skapa en stor organisation med långa beslutsvägar. Tre public service-företag innebär en mer decentraliserad organisation. Det bidrar också till redaktionell mångfald i nyhetsförmedling, granskning och samhällsbevakning. Två självständiga public service-företag som inbördes har skilda perspektiv och nyhetsredaktioner medverkar till en ökad bevakning och granskning av myndigheter, organisationer, företag och andra makthavare.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer jag att public service-verksamheten också under kommande tillståndsperiod ska bedrivas inom de tre fristående public service-företagen SVT, SR och UR.

4.2 Förvaltningsstiftelsen

Förslag: Förvaltningsstiftelsen ska utse ordförande och samtliga valda ledamöter i public service-företagens styrelser. De valda suppleanterna avskaffas och ersätts med ledamöter.

Förvaltningsstiftelsen utser i dag fem ledamöter och en suppleant i respektive styrelse och regeringen utser ordförande och en suppleant. Förslaget innebär att ordförande och samtliga ledamöter i framtiden utses av Förvaltningsstiftelsen.

4.2.1 Nuvarande uppgifter och ansvar

Public service-företagen ägs sedan 1997 av en statlig stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Stiftelseformen valdes eftersom den ansågs bäst kunna tillgodose kravet på självständighet och integritet för public service-företagen.¹ Förvaltningsstiftelsens syfte är att främja public service-företagens självständighet vilket

¹ Prop. 1992/93:236, Om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377.

ska göras genom att äga och förvalta aktier i public service-företagen samt utöva de befogenheter som är förknippade med detta.

Förvaltningsstiftelsens styrelse består av 13 ledamöter som utses av regeringen efter förslag av riksdagens partier. Numera är samtliga riksdagspartier representerade i stiftelsens styrelse. Ledamöterna bör ha erfarenheter från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En jämn könsfördelning ska också eftersträvas. Mandatperioderna är fyra år för ordföranden och åtta år för övriga ledamöter.

Förvaltningsstiftelsens huvuduppgift är att utse fem ledamöter och en suppleant i styrelsen för varje public service-företag. Ordförande och ytterligare en suppleant utses av regeringen.² Public service-företagen präglas inte av vinstintressen vilket gör att Förvaltningsstiftelsens intressen inte liknar en normal ägares som strävar efter avkastning på investerat kapital. Enligt aktiebolagslagen har Förvaltningsstiftelsen, i egenskap av ägare, rätt att besluta i företagets angelägenheter vilket sker på bolagsstämman. Förvaltningsstiftelsen har dock inget uppdrag att utöva inflytande på public service-företagens programverksamhet. Statens uppdrag är ställda till public service-företagen och inte till ägaren. Av detta följer att Förvaltningsstiftelsen inte kan hållas ansvarig om något av public service-företagen bryter mot någon del av sändningstillståndet. Där emot beslutar Förvaltningsstiftelsen om ansvarsfrihet för public service-företagens styrelser med utgångspunkt i revisorernas granskning av hur de har skött den ekonomiska förvaltningen. Förvaltningsstiftelsen kan, om den finner anledning till det, utöva aktivt ägarinflytande genom att förändra företagets styrelsesammansättning och entlediga hela eller delar av styrelsen vilket har skett vid två tillfällen.

Förvaltningsstiftelsen har också tagit ett ansvar för att säkerställa att styrelsearbetet i public service-företagen fungerar tillfredsställande. Tillsammans med public service-företagen har Förvaltningsstiftelsen utarbetat ett förslag till anpassning av svensk kod för bolagsstyrning. Svensk kod för bolagsstyrning är ett komplement till bland annat aktiebolagslagen och syftar till att förbättra bolagsstyrningen genom en utvecklad självreglering. Varken public service-företagen eller Förvaltningsstiftelsen är tvingade att använda koden. Eftersom verksamheten finansieras av allmänheten och koden ger möjlighet till förbättrad insyn har Förvaltnings-

² Bolagsordningarna för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

stiftelsen bedömt att det funnits skäl att tillämpa delar av koden.³ Jag välkomnar Förvaltningsstiftelsens initiativ och anser att detta faller inom stiftelsens ansvarsområde.

4.2.2 Förvaltningsstiftelsen ska utse ordförande och samtliga valda ledamöter

Jag föreslår att Förvaltningsstiftelsen utser ordförande och samtliga valda ledamöter i public service-företagens styrelser eftersom det främjar verksamhetens självständighet och integritet i förhållande till staten. Det understryker också betydelsen av att public service-företagen verkar på armlängds avstånd från staten vilket kan stärka legitimiteten för public service. Styrelsen är företagets högsta beslutande organ och ansvarig för att verksamheten bedrivs i enlighet med uppdraget. Ordföranden har i praktiken en central roll genom att organisera och leda styrelsens arbete.⁴

Suppleanterna i nuvarande styrelser har, precis som övriga ledamöter, rätt att närvara, yttra sig vid sammanträden och ta del av handlingar. Formellt har suppleanterna ingen rösträtt, men omröstningar i styrelserna förekommer sällan. Bruket med suppleanter i bolagsstyrelser blir alltmer ovanligt. Mot den bakgrunden föreslår jag att de valda suppleanterna i public service-företagens styrelser avskaffas. Istället utökas antalet ledamöter med två. Genom att Förvaltningsstiftelsen utser samtliga ledamöter kan stiftelsen se till helheten och bredden av den kompetens som bör finnas representerad i företagets styrelser.

Förslagen påverkar inte styrelsernas övriga sammansättning med VD som ledamot och arbetstagarrepresentanter samt suppleanter för dessa. Styrelserna ska fortsättningsvis bestå av personer som kan förväntas bidra på ett kompetent och professionellt sätt till företagets ledningar. Personerna bör ha företagsekonomisk kompetens och bred kunskap och förankring i det svenska samhället.⁵ Förslaget innebär att public service-företagens bolagsordningar måste ändras.

³ Årsredovisning och koncernredovisning för Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, 2004 och 2005.

⁴ Arbetsordningar för SVT:s, SR:s och UR:s styrelser.

⁵ Prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377.

4.2.3 Finansiering av Förvaltningsstiftelsen

Bedömning: Förvaltningsstiftelsen bör vid sidan av avkastningen från stiftelsekapitalet kunna finansieras via koncernbidrag.

Förvaltningsstiftelsen finansieras genom avkastning av ett stiftelsekapital om 20 miljoner kronor som tillfördes av staten via rundradiokontot i samband med att stiftelseformen infördes som ägarform. Avsikten var att avkastningen skulle täcka kostnader för Förvaltningsstiftelsens verksamhet, redovisning och arvode till styrelsens ledamöter.⁶

Huvuddelen av Förvaltningsstiftelsens kostnader utgörs av revisionskostnader och arvode till styrelsens ledamöter och stiftelsens kanslichef som är anställd på halvtid. Stiftelsen saknar egna lokaler. På senare år har avkastningen sjunkit så att den inte täcker löpande kostnader. Förvaltningsstiftelsens disponibla kapital har därför minskat. Samtidigt har kostnaderna ökat något.

Underskottet har under vissa år täckts av koncernbidrag från public service-företagen som beslutas av Förvaltningsstiftelsen. När koncernbidrag har utgått har det täckt knappt 20 procent av Förvaltningsstiftelsens årliga kostnader på cirka 1 miljon kronor. För att stärka stiftelsens ekonomiska förutsättningar har regeringen föreslagit att stiftelsen ska tillföras 1 miljon kronor i kapitaltillskott från rundradiokontot under 2008.⁷

Bedömning

Förvaltningsstiftelsens kostnader kan komma att öka med hänsyn till att stiftelsen kan få behov av egna lokaler samtidigt som ett tydligare ägaransvar, bland annat när det gäller en effektiv resursanvändning inom företagen, också kan kräva mer resurser (se avsnitt 4.3.4 och 6.3.3). Förvaltningsstiftelsens verksamhet bör vid sidan av avkastningen från stiftelsekapitalet kunna finansieras via koncernbidrag. Ett alternativ till detta är att Förvaltningsstiftelsen fakturerar public service-företagen ett förvaltningsarvode för koncerngemensamma uppgifter som kommer public service-före-

⁶ Prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377.

⁷ Prop. 2007/08:99, Tilläggsbudget till statsbudgeten 2008.

tagen till nytta. Ett annat alternativ är att tillföra ytterligare stiftelsekapital.

4.3 Samverkan och effektiv användning av resurserna

Enligt anslagsvillkoren ska verksamheten, inom ramen för gällande uppdrag, bedrivas rationellt och syfta till god effektivitet och produktivitet. Public service-företagen samarbetar dels inom ramen för RIKAB och SRF, dels i olika projekt mellan företagen. Samarbete sker framför allt kring administrativa stödfunktioner och i några fall inom programverksamheten.

4.3.1 Public service-företagens resultat och planer

Bedömning: Mervärdesskattebeläggning av public service-avgiften som föreslås i kapitel 5 möjliggör en effektivare resursanvändning. Public service-företagen bör inom ramen för uppdraget även fortsättningsvis kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet.

Enligt direktiven ska jag väga in de planer och resultat som public service-företagen presenterar för att öka samarbetet, uppnå ett effektivare resursutnyttjande samt förbättra jämförbarheten i public service-redovisningarna. Eftersom utredningstiden inte medgett någon egen undersökning av effektiviteten i företagen har jag begärt in redovisningar från public service-företagen om vilka förändringar som de enskilt och gemensamt har genomfört, och har för avsikt att genomföra, för att effektivisera verksamheten.⁸

SVT, SR och UR har redovisat att ett antal förändringar inom respektive företag har ökat kostnadseffektiviteten och frigjort mer resurser till programverksamhet och utveckling. Exempelvis har investeringar i ny digital teknik bidragit till effektivare produktionsmetoder. SVT har byggt upp en nätverksbaserad organisation

⁸ Till public service-utredningen från SVT, "Genomförda, pågående och planerade effektiviseringar i SVT", 15/2 2008; Till public service-utredningen från SR, "Genomförda och planerade effektiviseringar inom Sveriges Radio", 15/2 2008; Till public service-utredningen från UR, "Effektivisering och samverkan. UR:s underlag till public service-utredningen", 15/2 2008.

för att koppla samman enheter och produktionsorter i landet och därigenom utnyttja kompetens och resurser från alla delar av företaget.

Introduktionen av ny teknik har också bidragit till en kompetensomställning som förändrat personalens arbetssätt och yrkesroller. En medarbetare hanterar i dag funktioner som tidigare sköttes av flera personer, exempelvis inom SR där programmedarbetare numera sköter arbetsuppgifter som tidigare utfördes av ljudtekniker. Ett annat exempel är att automatiska radioutsändningar har minskat behovet av personal med ökad effektivisering som följd. Inom SR har personalen minskat från 1 780 till 1 630 personer under perioden 2001–2007. SVT minskade sin fasta personal från cirka 2 800 till 2 550 personer mellan 2000 och 2007. UR beräknar att antalet tillsvidareanställda ska minska från 264 personer till 254 under perioden 2007–2009.

Public service-företagen redovisar också minskade administrativa kostnader. SVT reducerade utgifterna för ledning, administration och investeringar med 21 procent motsvarande 119,2 miljoner kronor mellan 2001 och 2006. Det gjordes bland annat genom att etablera en central inköpsorganisation som har omförhandlat avtal för inköp, telefoni, resor, kontorsmaterial etc. Under samma period minskade UR kostnaden för administration och ledning med 16 procent.

SVT har också mellan 2002 och 2006 reducerat antalet produktionsorter med studiokapacitet från tolv till fem eftersom studios inte används i samma utsträckning som förut. På vissa orter har verksamheten även flyttat till mindre lokaler och samlokaliseras med SR och UR (se avsnitt 4.3.4). Även UR har ökat användningen av befintlig studioteknik och investerat i en ny studio med större produktionskapacitet för produktionen av program till Kunskapskanalen. UR:s regionala radioverksamhet har koncentrerats till tre produktionsorter utanför Stockholm.

Fram till 2010 planerar SVT att genomföra besparingar på 250 miljoner kronor. Det ska uppnås bland annat genom att minska antalet anställda med 400 personer och genom att produktionsorterna för allmän-TV koncentreras till Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. SVT ska också prioritera huvudkanalerna SVT1, SVT2 och Barnkanalen.

SR planerar att vid utgången av 2010 ha minskat lokalkostnaderna med 10 procent, 12,5 miljoner kronor, jämfört med 2005. Personalen ska också reduceras med cirka 130 personer till 2012.

UR ska i framtiden sända ut sina program via SVT:s programkontroll och ska minska kostnaderna genom en effektivare användning av studiokapaciteten för produktion.

Bedömning

Finansiering genom TV-avgifter ställer stora krav på public service-företagen att använda resurserna effektivt. Legitimitet och förtroende för public service förutsätter att SVT, SR och UR kan visa, inte bara program av hög kvalitet, utan också att resurserna används på ett effektivt och produktivt sätt.

Public service-uppdraget innehåller bland annat krav på en decentraliserad organisation, samverkan med kulturinstitutioner, ansvar för språkliga och etniska minoriteter, program för barn och unga och en decentraliserad nyhetsverksamhet. Inom ramen för uppdraget krävs att public service-företagen gör de bedömningar som är nödvändiga för att verksamheten ska bedrivas effektivt och rationellt, för att på bästa sätt uppfylla uppdraget.

Vid sidan av uppdraget finns också ett antal omständigheter som måste beaktas vid analyser av effektiviteten i public service-företagen. Ett exempel är att public service-företagen på samma sätt som myndigheter, men till skillnad från många andra företag, ska följa lagen om offentlig upphandling vid köp av varor och tjänster över ett visst belopp. En offentlig upphandling innebär en lång och mer formell process som kan överklagas.

Jag bedömer att mervärdesskattebeläggning av public service-avgiften ger möjlighet till en effektivare resursanvändning (se kap. 5). Nuvarande modell för finansiering och tillämpning av reglerna på mervärdesskatteområdet innebär exempelvis att det i mervärdesskattehänseende är dyrare för public service-företagen att köpa produktion och tjänster av varandra, externa producenter eller av utomstående tjänsteleverantörer eftersom sådana tjänster innehåller mervärdesskattekostnader som public service-företagen inte kan göra avdrag för. Detta får i sin tur vissa effekter på det sätt public service-företagen bedriver och organiserar sin verksamhet.

Mot bakgrund av detta bör public service-företagen inom ramen för uppdraget även fortsättningsvis kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till ökad effektivitet och produktivitet.

4.3.2 Public service-redovisningarnas jämförbarhet

En förutsättning för att kunna bedöma effektiviteten i företagens resursanvändning är att företagens redovisningar är tydliga och ger lättförståelig information om verksamheterna. Under nuvarande tillståndsperiod har företagen haft ett gemensamt uppdrag att redovisa hur man ska förbättra jämförbarheten i sina public service-redovisningar.⁹ Avsikten är att underlätta jämförelser av kostnaden för radio- och TV-produktioner mellan public service-företagen och andra aktörer på radio- och TV-marknaden.

Från och med 2007 års public service-redovisningar är det möjligt att göra jämförelser av kostnader för utomståendes medverkan, produktionstyp, produktionskostnad och samarbete med kulturinstitutioner. Förändringen har krävt gemensamma definitioner av ett antal begrepp.¹⁰

Public service-företagens arbete med att öka jämförbarheten i public service-redovisningarna ger ett mervärde. Samtidigt har en ökad jämförbarhet i viss mån skett på bekostnad av tydlighet. Exempelvis redovisas numera kostnaden för olika typer av produktioner som egenproduktion eller inköp. Tidigare särredovisades kostnaden för samproduktioner, produktionsutläggningar, inköp och egenproduktion. Jag saknar också en gemensam definition av utomståendes medverkan (se vidare avsnitt 11.1).

4.3.3 Sveriges Radio Förvaltnings AB

Bedömning: Det finns möjligheter att förbättra förutsättningarna för SRF:s verksamhet genom att förse SRF med en liten, effektiv styrelse med tydlig koppling till public service-företagens styrelser. Förvaltningsstiftelsen bör fungera som valberedning och ta initiativ till att tillsammans med public service-företagen revidera bolagsordningen för SRF.

SRF ägs av public service-företagen och ansvarar för gemensamma service- och stödfunktioner som fastighetsförvaltning, ekonomi-

⁹ Anslagsvillkoren 2007 för SVT, SR och UR; Prop. 2005/06:112, s. 82.

¹⁰ Till Kulturdepartementet från SVT, SR och UR, "Överenskommelse mellan SR, SVT och UR angående förbättrade möjligheter att jämföra information i företagens public service-redovisningar 2007–2009", 14/12 2007. Det har också tagits ytterligare initiativ till att öka tillgängligheten till redovisningarna genom att göra public service-databasererna tillgängliga via hemsidan.

och löneadministration, arkiv och bibliotek, distribution, företagshälsovård, service, telefoni, konstförvaltning och restaurangverksamhet. SRF finansieras i huvudsak genom medelsavstående av public service-företagen.¹¹ Public service-företagen betalar utifrån hur mycket de använder SRF:s tjänster vilket bestäms med hjälp av olika nyckeltal. Företaget omsätter årligen knappt 300 miljoner kronor och har cirka 300 medarbetare. Fastigheter samt ekonomi- och löneadministration utgör den största kostnaden.

SRF:s styrelse består av sju ledamöter, tre suppleanter samt två arbetstagarrepresentanter för vilka det får finnas suppleanter. SR utser styrelsens ordförande, en ledamot och en suppleant för dessa. SVT och UR utser vardera två ordinarie ledamöter och varsin suppleant. Ledamot är också SRF:s VD. Public service-företagens styrelser representeras i SRF genom den verkställande direktören.

Administrativt centrum

Public service-företagen har vid två tillfällen utrett möjligheterna till ökat samarbete. Den första utredningen genomfördes 2004 och visade att företagen genom att öka samverkan inom SRF på områdena fastigheter, IT och ekonomi samt personal- och löneadministration kunde spara 40–80 miljoner kronor. Den andra utredningen gjordes 2005 och visade att ett ökat samarbete inom i huvudsak samma områden kunde sänka kostnaderna i public service-företagen med upp till 100 miljoner kronor.

Från och med 2007 flyttades delar av public service-företagens ekonomi- och löneadministration över till SRF i en ny avdelning, *administrativt centrum*. Målsättningen var att spara 20 procent eller 10,7 miljoner kronor av public service-företagens överförda medel vid utgången av 2009. Halva besparingsmålet uppnåddes i och med 2008 års budget.

Ett annat resultat av 2004 års utredning var en ny styrmodell för SRF. Mellan 2005 och 2007 har SRF genomdrivit en effektivisering om sammanlagt 10 miljoner kronor exklusive *administrativt centrum*.¹²

¹¹ SRF finansieras också till en mindre del av inkomster från samarbetsavtal med Sveriges Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM) och International Federation of Phonographic Industry (IFPI) samt från parkeringsintäkter, hyresinkomster, företagshälsovård och cafeteria.

¹² Till public service-utredningen från SVT, "Genomförda, pågående och planerade effektiviseringar i SVT", 15/2 2008; Till public service-utredningen från SR, "Genomförda och planerade effektiviseringar inom Sveriges Radio", 15/2 2008; Till public service-

Mervärdesskattebeläggning

Vid en övergång till direktfinansiering förändras finansieringen av SRF (se kap. 5). För de tjänster som SRF tillhandahåller måste public service-företagen betala ersättning, vilket ger ett tydligare kund- och leverantörsförhållande mellan public service-företagen och SRF. Kostnaden för SRF:s tjänster kan lättare jämföras med andra externa företag som tillhandahåller liknande tjänster. Detta kan bidra till att ytterligare effektivisera SRF.

Förbättrade förutsättningar för SRF

Jag anser att SRF är en naturlig plattform för samarbete mellan public service-företagen. Företagen har emellertid, i vissa avseenden, olika uppfattningar om i vilken utsträckning verksamheten ska bedrivas inom SRF. Jag bedömer att det finns möjligheter att förbättra förutsättningarna för samverkan inom ramen för SRF:s verksamhet. SRF bör ha en liten, effektiv styrelse med tydlig koppling till public service-företagens styrelser. Styrelsen bör bestå av en representant från vardera av public service-företagens styrelser och en från vardera av företagens verkställande ledningar, dock inte VD. Det är också lämpligt att ordförande inte är anställd i public service-företagen och att suppleanterna avskaffas. Styrelsen bör bestå av totalt sju ledamöter vid sidan av två arbetstagarrepresentanter. Förvaltningsstiftelsen bör fungera som valberedning och ta initiativ till att tillsammans med public service-företagen revidera bolagsordningen för SRF.

4.3.4 Utökat samarbete och samlokalisering

Bedömning: Public service-företagen bör till Förvaltningsstiftelsen en gång per år redovisa hur ett utökat samarbete inom IT och teknik, arkiv och mediehantering, försäljning, inköp och fastigheter framskrider.

Public service-företagen har identifierat ett antal områden där ett utökat samarbete kan bidra till att öka effektiviteten. Dessa områ-

utredningen från UR, "Effektivisering och samverkan. UR:s underlag till public service-utredningen", 15/2 2008.

den är IT och teknik, arkiv och mediehantering, försäljning, inköp och fastigheter. I olika utsträckning pågår ett arbete inom dessa områden och public service-företagens ambition är att ett utökat samarbete ska vara genomfört vid utgången av 2009.¹³

När det gäller public service-företagens lokaler pågår ett arbete med att i utökad grad samlokalisera olika verksamheter. På flera orter i landet har samlokaliseringar genomförts. Ett exempel är Göteborg där SVT, SR och UR sedan en längre tid har sin verksamhet i gemensamma lokaler och där ett nytt TV- och radiohus invigdes 2007. I Uppsala och Skellefteå delar SVT och SR lokaler och i Sundsvall har SR och UR verksamhet i gemensamma lokaler. I Kiruna ska SVT Sami och SR Sámi Radio sammanföras i gemensamma lokaler och även ha visst redaktionellt samarbete kring det samiska programutbudet.

UR och SVT

UR och SVT har i en förstudie utrett möjligheten för UR att utnyttja SVT:s lokaler och produktionskapacitet för den egna produktionen av utbildningsprogram.¹⁴ I Stockholm hyr UR sina lokaler av en extern värd och kontraktet löper ut i slutet av 2009. UR och SVT konstaterar att det finns möjlighet för UR att hyra lokaler i Stockholm som disponeras av SVT i TV-huset eller i Värtahamnen. UR kan också anlita SVT:s produktionskapacitet och få studioproduktion genomförd till en lägre kostnad än i dag. UR och SVT bedömer att de genom att samutnyttja personal, teknisk utrustning och studios samt att begränsa investeringar i ny teknik kan uppnå besparingar för båda företagen. Fortfarande återstår vissa frågor kring ekonomiska, personella, arbetsrättsliga, juridiska och tekniska konsekvenser som ska analyseras ytterligare. Den gemensamma målsättningen är att en samlokalisering genomförs från och med 2010.

¹³ Till public service-utredningen från SVT, "Genomförda, pågående och planerade effektiviseringar i SVT", 15/2 2008; Till public service-utredningen från SR, "Genomförda och planerade effektiviseringar inom Sveriges Radio", 15/2 2008; Till public service-utredningen från UR, "Effektivisering och samverkan. UR:s underlag till public service-utredningen", 15/2 2008.

¹⁴ Till public service-utredningen från SVT och UR, "Förstudie om samarbete mellan UR och SVT om produktionsresurser och lokaler", 15/4 2008.

Gemensamt mediehus i Stockholm

På lång sikt ser public service-företagen ett behov av nya lokaler i Stockholm eftersom nuvarande lokaler är i behov av omfattande renoveringar och inte bedöms som ändamålsenliga för dagens verksamhet. SVT, SR och UR har ett gemensamt projekt för att se om det finns möjlighet att skapa ett gemensamt mediehus i Stockholm. Målsättningen är att skapa ett ändamålsenligt och effektivt lokalutnyttjande som ger förutsättningar för ökat samarbete mellan public service-företagen inom framför allt administration och teknik. En samlokalisering bedöms på lång sikt innebära besparingar framför allt genom ett effektivare arbetssätt.

Bedömning

Jag ser positivt på det samarbete som har genomförts mellan public service-företagen och den målsättning som finns hos UR och SVT och som syftar till ökad samverkan och effektivare utnyttjande av de totala resurserna. Det är angeläget att public service-företagens målsättning att utöka samarbetet inom IT och teknik, arkiv och mediehantering, försäljning, inköp och fastigheter kommer till stånd.

Jag anser därför att public service-företagen en gång per år till Förvaltningsstiftelsen bör redovisa hur detta arbete framskrider. Det värnar företagens självständighet och underlättar samtidigt ett effektivt resursutnyttjande. Mot bakgrund av att Förvaltningsstiftelsen får ett tydligare ansvar för en effektiv resursanvändning inom företagen är detta också en ändamålsenlig lösning (se avsnitt 4.2.3).

5 Framtida finansiering

Det finns en rad sätt att finansiera produktion och distribution av radio och TV i allmänhetens tjänst. I utredningens direktiv slås det fast att finansieringssättet har ”stor betydelse för möjligheten att bedriva en självständig och oberoende verksamhet med hög kvalitet”. Det är viktigt att det finns ”en hög grad av acceptans hos allmänheten” för finansieringssättet, men det är också viktigt att ”betalningsbördan bärs solidariskt av dem som har nytta av verksamheten”. Det sägs också att:

”Utredaren skall förutsättningslöst och med huvudsaklig utgångspunkt i en utveckling av den nuvarande TV-avgiften pröva och redovisa konsekvenserna av olika alternativ för hur radio och TV i allmänhetens tjänst ska finansieras i framtiden.” Av direktiven framgår också att verksamheten ska vara fri från reklam.

Flera av förslagen i detta kapitel är baserade på förslagen i betänkandet *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Finansiering och skatter* (SOU 2005:2), hädanefter kallad SOU 2005:2. I det betänkandet gjordes en mycket grundlig genomgång av förutsättningarna för och konsekvenserna av en ny finansieringsform och mervärdesskatteplikt för public service-företagen. För en djupare diskussion av dessa frågor hänvisas därför till SOU 2005:2 vars analyser och överväganden i huvudsak fortfarande är aktuella.

I detta kapitel berörs även andra finansieringssätt än särskild avgift. Trots att jag inte förordar något annat finansieringssätt har jag valt att redovisa slutsatserna.

5.1 En public service-avgift införs

Förslag: I lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska TV-avgiften benämnas public service-avgift. Avgiften ska utgöra en betalning för rätten att ta del av utsändningar från SVT, SR och UR och ska finansiera radio och TV i allmänhetens tjänst, och verksamhet som är direkt anknuten till den. Sändningsverksamhet som är riktad mot Sverige ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning. Detta ska anges i lagen.

Innehav av TV-mottagare ska även fortsättningsvis utgöra grund för avgiftsskyldighet. En TV-mottagare definieras i lagen som en sådan teknisk utrustning som kan ta emot utsändning eller vidareändning av TV-program.

Avgiften höjs med 2 procent om året. Avgiftens storlek under tillståndspanoden ska anges i lagen.

Den nuvarande TV-avgiften finansierar radio och TV i allmänhetens tjänst, dvs. verksamheten hos de företag som har tillstånd av regeringen att bedriva radio- och TV-sändningar. Skyldigheten att betala TV-avgift regleras i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Den som innehar en TV-mottagare enligt lagens definition ska betala TV-avgift till Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Skyldigheten att betala vilar på den som innehar en TV-mottagare. TV-avgiften är individuell men det ska bara betalas en enda avgift för samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll.

Jag föreslår att TV-avgiften ska benämnas public service-avgift. En namnändring till public service-avgift tydliggör vad de inkomna avgiftsmedlen ska användas till. Denna betoning är viktig framför allt av två skäl. För det första får SR för närvarande över 37 procent av avgiftsmedlen. I SR:s kanaler sänds även UR:s program. Det bör för den som betalar avgift tydligt framgå att den erlagda avgiften är en ersättning också för rätten att ta del av den tjänst som SR och UR erbjuder lyssnarna. En namnändring åstadkommer detta. För det andra var kopplingen mellan TV-avgift och finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst lättare att göra när det bara fanns public service i Sverige. I och med avregleringen av radio och TV och det därmed ökade utbudet är det viktigt att betona att TV-

avgiften används för att finansiera just public service-verksamheten och ingen annan.

Begreppet public service kan uppfattas som utländskt och man skulle därför kunna ha invändningar mot att använda det som beteckning på en avgift som regleras i svensk lag. Begreppet finns emellertid sedan 2006 i Svenska Akademiens ordlista och används ofta för att beteckna just radio och TV i allmänhetens tjänst. Ordets ursprung bör i detta fall inte vara något hinder för att använda begreppet.

Förslaget till namnändring innebär ingen ändring jämfört med i dag när det gäller omfattningen av skyldigheten att betala avgift. Avgiftens storlek ska liksom i dag fastställas av riksdagen.

5.1.1 Historiska skäl för avgiften

TV-avgiften uppfattas ibland som arkaisk och omodern. Den har sitt ursprung i en bedömning av hur radiokommunikation bäst skulle regleras, för reglerades gjorde den mycket tidigt. Kravet på radiolicens fanns i 1907 års radiolag och gällde då utrustning för radiotelegrafi och radiotelefoni, en utrustning som både kunde sända och ta emot meddelanden.

När man började använda radio för att distribuera innehåll till en stor publik, det som då döptes till rundradio, och inte bara som kommunikationsmedel mellan två enheter skapades en betydande ny marknad för radiomottagare. Föregångaren till dagens TV-avgift var en licens för att inneha radiomottagare. Från början ansökte man om denna licens hos regeringen som fattade beslutet i konselj, men 1923 överläts tillståndsgivningen och indrivningen av licensavgifter till dåvarande Telegrafstyrelsen där den låg kvar till i slutet på 1980-talet då den överläts till RIKAB.

När rundradioverksamheten nationaliserades och monopoliserades blev radiolicensen ett sätt att ordna en finansiering av programproduktion och utsändning som var frikopplad från statsbudgeten. De som hade en mottagare och därmed kunde lyssna skulle också vara med och betala. I lagen från 1924 framgår att licensinnehavaren inte fick använda sin mottagare på ett sådant vis att andra stördes (eftersom en mottagare kan bli en mycket svag sändare med störande ljud som resultat) och att man inte fick yppa innehållet i någon privat radiokommunikation som man råkat snappa

upp. Licensfinansiering blev det vanligaste sättet att finansiera den nationella radion i Europa och är så än i dag.

I Sverige har avgiften konstruerats olika över tid. När TV introducerades fick man för TV-innehav betala en särskild TV-licens i tillägg till radiolicensen. Från 1969 behövde de hushåll som hade både radio och TV bara betala en TV-licens. Radiolicensen för hushåll som bara hade radio fanns kvar fram till 1978. Med introduktionen av färg-TV följde ett färg-TV-tillägg som fanns kvar fram till 1989.

5.1.2 Koppling till innehav av apparat är viktig

Jag kan konstatera att det i vissa grupper finns ett missnöje med TV-avgiften. Ett vanligt argument mot avgiften är att man ändå inte ser på SVT eller UR, så varför ska man betala en avgift för att finansiera deras verksamhet, en avgift som dessutom är kopplad till innehav av en TV.

Jag anser att eftersom public service-verksamheten är till nytta för alla, även för dem som faktiskt inte tittar eller lyssnar på public service, så ska också alla med möjligheten att ta del av TV-program vara med och betala. Förslaget att ändra namn på TV-avgiften och kalla den public service-avgift förtydligar också att det även är SR:s och UR:s radioverksamhet som finansieras genom avgiften och inte bara den TV-verksamhet som SVT och UR bedriver.

Jag föreslår att avgiften ska utgöra en betalning för rätten att ta del av utsändningar från SVT, SR och UR. Detta tillägg tydliggör public service-avgiftens karaktär av en avgift. En avgift är en betalning för en tjänst eller en vara. Tjänsten är i detta fall rätten att ta del av utsändningarna från SVT, SR och UR. Även om tittaren faktiskt inte har tittat på SVT:s eller UR:s sändningar har vederbörande fortfarande rätt att ta del av utsändningen efter erlagd avgift.

Frågan är om det är möjligt att slopa kravet på innehav av apparat i lagen och enbart stadga en betalningsskyldighet för rätten att ta del av public service-företagens utbud. En sådan utformning av betalningsskyldigheten är i princip möjlig, men följande skäl talar ändå för att kravet på innehav av apparat ska finnas kvar. Innehavet av en apparat gör det *möjligt* att ta emot utsändningar från SVT, SR och UR. Det är därför rimligt att det ska krävas att det finns en TV-apparat i hushållet för att man ska vara betalningsskyldig. I betänkandet SOU 2005:2 gjordes en analys av TV-avgiftens karak-

tär i statsrättslig mening, dvs. om TV-avgiften ska ses som en skatt eller, som den benämns i dag, en avgift. Utredningen fann att TV-avgiften bör betraktas som en avgift och inte som en skatt. Kännetecknande för en avgift är att det är en betalning för en motprestation, dvs. att den som betalar avgiften får något specificerat tillbaka. För en närmare redogörelse av skälen till denna slutsats hänvisas till SOU 2005:2 (avsnitt 5.6).

Om apparatkravet tas bort försvagas argumentationen för att avgiften är just en avgift. Avgiften får i stället mer karaktären av en skatt eftersom avgiften då tas ut även av den som inte har möjlighet att ta del av programföretagens utbud. Detta kan bland annat försvåra införande av mervärdesskatt på avgiften vilket jag anser är en mycket viktig fråga för public service-företagen av skäl som redovisas nedan. Mervärdesskatt kan endast tas ut på betalningar som utgör en ersättning för ett köp av en vara eller en tjänst.

Slutsatsen är att det är rimligt, och av skattetekniska skäl viktigt, att kravet på innehav av apparat bibehålls för att betalningsskyldighet ska föreligga.

5.1.3 Dagens apparatbegrepp modifieras något

I dag betalar innehavaren av en TV-mottagare TV-avgift. En TV-mottagare definieras i 2 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst som ”sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidaresändning av TV-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål”. Denna definition trädde i kraft den 1 januari 2007 för att anpassa apparatbegreppet till nya sändningstekniker och distributionsformer.

Bakgrunden till lagändringen var att den tekniska förändringen innebär att många apparater som tidigare inte betraktades som TV-mottagare i framtiden skulle komma att fungera som TV-mottagare. Frågan behandlades i SOU 2005:2 (kap. 11) som också föreslog ett utvidgat apparatbegrepp. Resonemangen i SOU 2005:2 utgick från den konvergens som sedan en tid finns inom telekommunikationsområdet.

Det finns olika typer av konvergens men de som är mest relevanta i relation till begreppet TV-mottagare är nätkonvergens, tjänstekonvergens och apparatkonvergens.¹ Nätkonvergens

¹ Jämför Konvergens och förändring: Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna (SOU 1999:55).

betyder att olika infrastruktur kan användas för att tillhandahålla tjänster som traditionellt haft specifik infrastruktur. TV kan gå i telenäten och video på begäran kan skickas i marknätet för TV. Tjänstekonvergensen innebär att vissa tjänster som vi tidigare förknippat med ett särskilt medieslag nu också går att få tillgång till på andra sätt. Man kan exempelvis läsa tidningen på Internet. Apparatkonvergensen slutligen har de kanske tydligaste effekterna på hur man ska förstå begreppet TV-mottagare. Apparatkonvergens betyder att samma apparat kan användas för en rad tjänster. En mobiltelefon är inte längre bara en bärbar telefon utan i många fall en trådlös persondator. En persondator kan användas som en dvd-spelare för att titta på film med.

Mot denna bakgrund är det inte längre relevant att tala om vad en viss apparat är *avsedd för* att göra. Det viktiga är vad apparaten *kan* göra. Jag föreslår därför att en TV-mottagare definieras som en sådan teknisk utrustning som *kan ta emot* utsändning eller vidare-sändning av TV-program.

Vissa uttalanden i förarbetena till nuvarande formulering klargör att apparater som i dag inte utgör en TV-mottagare i lagens mening kan komma att göra det i framtiden (se prop. 2005/06:112, s. 92-93). I propositionen räknas stationära och mobila datorer upp samt mobiltelefoner. Jag anser inte att dessa apparater kan sägas vara avsedda för att ta emot TV-program och hävdar därför att intentionen med lagändringen delvis motverkas av formuleringen *avsedd för*.

Formuleringen *kan ta emot* föreslogs också av SOU 2005:2, men med tillägget att sändningarna från SVT och UR skulle kunna tas emot. Vid remissbehandlingen framkom att SR, SVT, UR och RIKAB kritiserade kopplingen till mottagning av just dessa sändningar. SR, SVT och UR ansåg att rekvisitet inte var nödvändigt och RIKAB framhöll att det var svårt att fastställa om enskilda eller företag kunde ta emot sändningar eller vidaresändningar från SVT eller UR. Med hänsyn till det samt till att det inte var aktuellt att avgiften skulle beläggas med mervärdesskatt föreslog inte regeringen att utredningens förslag skulle genomföras i denna del.

Jag anser inte att definitionen bör kompletteras med ett rekvisit om att sändningar eller vidaresändningar från SVT och UR ska kunna tas emot. Alla som tittar på TV har glädje och nytta av public service-verksamheten oavsett om sändningar från SVT och UR kan tas emot eller inte. Det utbud som public service-företagen sänder påverkar andra medier genom programkvaliteten och rele-

vansen. Det ska heller inte krävas att tittaren verkligen har sett på sändningar eller vidaresändningar från SVT och UR.

Den föreslagna förändringen kommer att innebära att avgiftsskyldigheten upphör för vissa hushåll och företag. Nedsläckningen av de analoga sändningarna för TV medförde konsekvenser för stora delar av befolkningen, antingen i bostaden eller i fritidshuset. Den absoluta majoriteten av dem som berördes av nedsläckningen av de analoga sändningarna för TV har skaffat utrustning som gör det möjligt att ta emot och se de digitala sändningarna. Många hushåll i flerfamiljshus har inte alls berörts av nedsläckningen eftersom vidaresändningen i kabelnäten fortfarande kan vara analog. De hushåll som tar emot sina sändningar via satellit har inte heller berörts eftersom de har en digital-TV-mottagare för satellitsändningar. Men det finns hushåll som berörts av nedsläckningen men valt att behålla sin gamla analoga TV-mottagare och inte komplettera den med en digital-TV-box. Den analoga TV-mottagaren kan inte ta emot TV-sändningar men kan användas för att t.ex. se på film i eller för att spela TV-spel på. TV-mottagaren fungerar och är inte "obrukbar" enligt 6 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, vilket medför undantag från avgiftsskyldighet. Dessa hushåll är enligt nuvarande lagstiftning skyldiga att betala avgift. Med tanke på kopplingen mellan avgiftsskyldigheten och möjligheten att ta emot TV-program anser jag inte att det är rimligt.

På motsvarande sätt kommer hushåll som av någon anledning har en TV-mottagare men inte kan ta emot sändningarna för att de exempelvis bor i radioskugga inte att vara avgiftsskyldiga enligt den definition som föreslås. Bor man i radioskugga men har ordnat sina mottagningsförhållanden så att man ändå kan ta emot TV-sändningar så är man förstås avgiftsskyldig. I övrigt ska samma sak gälla som tidigare, nämligen att innehavaren är avgiftsskyldig även om TV-mottagaren är tillfälligt trasig eller det är tillfälliga störningar i mottagningsförhållandena.

Min bedömning är att "avgiftsskolket" inte kommer att öka nämnvärt genom den föreslagna förändringen. Skillnaden mellan att påstå att ens TV-mottagare inte *kan ta emot* TV-sändningar trots att den kan det och att neka till innehav trots att man har en TV är inte särskilt stor. Förändringen innebär ett rimligare regelverk som också ger faktisk innebörd åt resonemanget ovan (se avsnitt 5.1.2) om att det ska vara möjligt att tillgodogöra sig sändningarna.

I både dagens definition av TV-mottagare och den definition som jag föreslår är begreppet TV-program centralt. I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012* (prop. 2005/06:112) diskuterades vad som skulle avses med TV-program. Där fastslogs att det är ”ett samlat schemalagt programutbud i form av hela programtjänster, t.ex. hela SVT1:s eller hela Kanal 5:s utbud etc.” SVT1 och Kanal 5 tillhör båda vad man brukar kalla för de fem stora kanalerna som har majoriteten av tittartiden. De övriga kanalerna är SVT2, TV3 och TV4. RIKAB tolkar bisatsen i definitionen som att det är minst en av dessa fem stora svenska TV-kanaler som ska kunna tas emot för att mottagaren ska vara en TV-mottagare i lagens mening.

5.1.4 Höjning av public service-avgiften med 2 procent

Under innevarande tillståndsperiod har TV-avgiften höjts med knappt 2 procent per år. Public service-företagen har fått en uppräknings av sina medel med 2 procent per år. I den modell för direktfinansiering som jag föreslår kommer avgiftsmedlen att gå direkt till public service-företagen, vilket innebär att ökade avgiftsmedel direkt resulterar i ökade medel för företagen. Det system med uppräknings av public service-företagens medel med 2 procent som nu är etablerat har inneburit att public service-företagen har kunnat planera långsiktigt. Jag anser att avgiften även fortsättningsvis bör fastställas på ett sådant sätt att det underlättar för företagen i deras planering och föreslår därför att avgiftens nivå för varje år i den kommande tillståndsperioden bör anges i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se avsnitt 6.1 om tillståndsperiodens längd). Avgiften under ett år ska betalas i fyra lika stora poster.

Public service-företagen har vid flera tillfällen framfört att 2 procent inte kompenserar för de kostnadsökningar som finns inom motsvarande områden. Det rationaliseringstryck som 2 procents höjning innebär kan emellertid jämföras med de krav på rationalisering som gäller för både offentlig och privat verksamhet i dag. Det är också i överensstämmelse med Riksbankens inflationsmål på 2 procent. Det finns ingen anledning att ändra på det.

Höjningen av public service-avgiften ska vara inklusive den mervärdesskatt som föreslås (se vidare avsnitt 5.4.1).

5.1.5 Utan villkor om annan betalning än public service-avgiften

I dag anges i 1 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst under vilka förutsättningar radio och TV i allmänhetens tjänst, och verksamhet som är direkt anknuten till den, ska finansieras med en TV-avgift. I bestämmelsen anges som förutsättningar att den som bedriver sändningsverksamheten ska ha meddelats sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844) och att tillståndet innehåller förbud mot att sända reklam.

I anslagsvillkoren för SVT anges att sändningarna ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Motsvarande anges i SR:s och UR:s villkor. När det gäller SVT och UR finns också en specificering som säger att detta gäller sändningar som är riktade mot Sverige. Syftet med villkoret är att företagets sändningar ska kunna tas emot på samtliga plattformar utan att den enskilde behöver betala någon annan avgift än TV-avgiften. När det gäller sändningarna i det digitala marknätet innebär SVT:s sändningstillstånd att sändningarna ska vara okrypterade vilket gör att det inte är möjligt att ta betalt för dem. Villkoret har däremot betydelse för sändningar på andra plattformar eftersom de inte styrs av sändningstillstånd och därmed kan vara krypterade.

Vid en övergång till direktfinansiering (se avsnitt 5.2) kommer regeringen inte längre att besluta om anslagsvillkor för programföretagen. Jag föreslår därför att det som en ytterligare förutsättning för att radio och TV i allmänhetens tjänst ska få finansieras med en public service-avgift anges i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst att sändningsverksamhet som är riktad mot Sverige ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om annan betalning än public service-avgiften.

Sändningar som inte är riktade mot Sverige ska bära sina egna kostnader och omfattas inte av ovanstående reglering.

Förslaget medför inte att innebörden av det nuvarande anslagsvillkoret förändras. Fortfarande gäller alltså att om en avgiftsbetallare på ett sådant sätt som kräver tillstånd från rättighetshavarna vill nyttja sändningarna så att de görs tillgängliga för allmänheten, t.ex. genom ett offentligt framförande av upphovsrättsligt

skyddade verk, innebär det att public service-företagen också har rätt att kräva ersättning.²

5.2 Övergång till direktfinansiering

Förslag: Public service-avgiften ska tillfalla SR, SVT och UR direkt utan årligt beslut av riksdag och regering om tilldelning av avgiftsmedel. Avgifterna ska uppbäras av RIKAB och föras över till SR, SVT och UR på det sätt som företagen kommer överens om.

Fördelningsnyckeln ska fastställas av riksdagen för hela tillståndsperioden.

5.2.1 Dagens finansieringsmodell

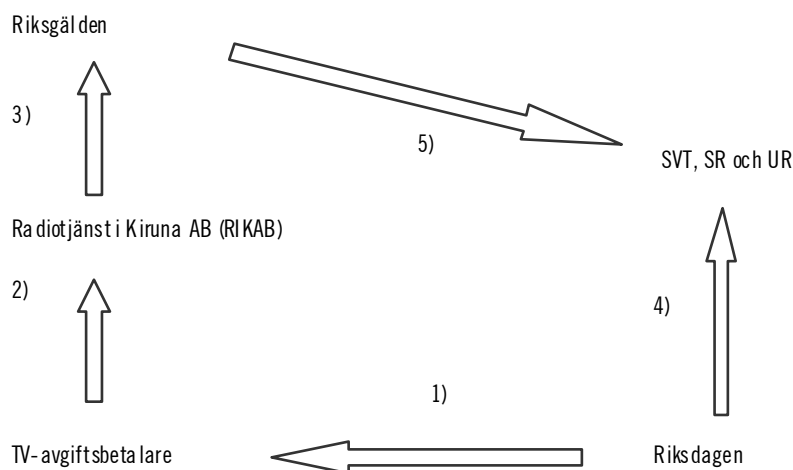
I dag uppbär RIKAB TV-avgiften. Medlen placeras på rundradiokontot i Riksgälden. Riksdagen beslutar årligen hur mycket medel som public service-företagen ska få, varefter Riksgälden betalar ut medel.

Som framgår av figur 5.1 finansieras public service-företagen vid sidan av statsbudgeten genom de medel som flyter in på rundradiokontot och som tilldelas företagen som ett anslag varje år. Periodvis har medelstillelningen av riksdagen överstigit influtna TV-avgiftsmedel. Då har rundradiokontot fått ett negativt saldo. Detta kan sägas vara statens skuld till sig själv. För närvarande finns det ett överskott på rundradiokontot.

I samband med övergången från analog till digital sändningsteknik för TV upprättades ett s.k. distributionskonto hos Riksgälden. Genom konstruktionen blev det möjligt att fördela kostnaderna för parallelsändning över en längre tid. Man lånade helt enkelt från framtida avgiftsmedel för att betala en hög distributionskostnad under en begränsad period. Genom att ändra den procentuella tilldelningen till public service-företagen drabbade inte denna merkostnad SR.

² Prop. 2006/07:16, Radio och TV i allmänhetens tjänst: Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande, s. 21f, bet. 2006/07: KrU1, rskr. 2006/07:37.

Figur 5.1 Betalningsströmmar i dagens finansieringssystem (Nedan bortses från distributionskontot)



1. Riksdagen beslutar hur stor TV-avgiften ska vara.
2. TV-avgiften betalas till RIKAB.
3. RIKAB för över medlen till Riksgälden en gång i månaden och medlen placeras på det s.k. rundradiokontot.
4. Riksdagen beslutar varje år om medelstillelningen från rundradiokontot till företagen – medlen fördelas enligt en fastställd fördelningsnyckel.
5. Medel överförs löpande under året till företagen i enlighet med riksdagsbeslutet.

Trots att public service-företagen är privaträttsliga subjekt, i form av aktiebolag, där intäkterna är avsedda för deras verksamhet är deras nuvarande system för medelstillelning snarare att jämställa med det som gäller för statliga myndigheter. Public service-företagen lämnar varje år in budgetunderlag och får varje år anslagsvillkor (som kan jämföras med regleringsbrev för myndigheter) och en viss tilldelning av medel.

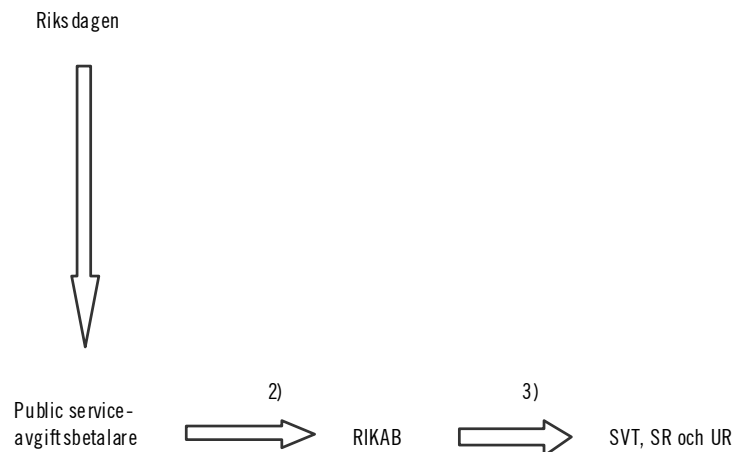
Kopplingen mellan inlutna avgiftsmedel och intäkter för public service-företagen har med denna konstruktion varit svag. Därmed har inte heller incitamenten för public service-företagen att öka

betalningsviljan hos avgiftsbetalarna varit särskilt stora. Sammanfattningsvis gör nuvarande system för medelstildelning public service-företagen alltför myndighetslika.

5.2.2 Metod för direktfinansiering

Jag föreslår att avgiftsmedlen går direkt till public service-företagen, inte via ett konto i Riksgälden och utan beslut av riksdag och regering. Det kallas härnäst direktfinansiering.

Figur 5.2 Betalningsströmmar vid direktfinansiering



- 1) Riksdagen bestämmer nivån på public-service-avgiften och beslutar om de yttre ramarna för public service-företagens verksamhet.
- 2) Public service-avgiften betalas till RIKAB.
- 3) RIKAB för över medel till public service-företagen.

I ett direktfinansieringssystem kommer rundradiokontot och distributionskontot att kunna avvecklas. Till rundradiokontot kommer det under en övergångstid att föras över medel som Kronofogden har drivit in för RIKAB:s räkning. Distributions-

kontot kommer att kunna avvecklas vid utgången av 2009 (se vidare avsnitt 5.3.5).

Genom en direktfinansiering åstadkommer man en koppling mellan hur mycket avgiftsmedel som faktiskt kommer in till RIKAB och hur mycket som kan föras över till public service-företagen. Det ger företagen den finansiella ram inom vilken de får verka, ytterligare medel kan inte erhållas. Detaljstyrningen av public service-företagen minskar också eftersom anslagsvillkor och budgetunderlag försvinner. Företagens oberoende från den offentliga makten stärks och den ekonomiska förvaltningen kan effektiviseras.

Jag föreslår att den s.k. fördelningsnyckeln, som talar om hur stor del av avgiftsmedlen som respektive företag får, även fortsättningsvis ska fastställas av riksdagen för hela tillståndspanoriden. Om public service-företagen gemensamt finner ett behov av att förändra fördelningsnyckeln under gällande tillståndspanorid ska underlag lämnas till regeringen för vidare hantering.

5.3 Konsekvenser av direktfinansiering

I SOU 2005:2, framför allt avsnitt 12.3 och 12.4, analyserades ytterligare konsekvenser av en övergång till direktfinansiering och mervärdesskatt. Följande genomgång bygger i huvudsak på de slutsatser som drogs i det betänkandet och som jag delar.

5.3.1 Anslagsvillkor och budgetunderlag

Som diskuteras i avsnitt 6.3 försvinner anslagsvillkoren vid en direktfinansiering. Där föreslår jag att de bestämmelser som fortsättningsvis ska gälla framför allt skrivs in i public service-företagens bolagsordningar. En bestämmelse ska anges i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se avsnitt 5.1.5). I flera fall är bestämmelserna i anslagsvillkoren inte nödvändiga och bör därför utgå (se vidare bilaga 3).

Eftersom public service-företagen inte kommer att få några anslag utöver den särskilda mervärdesskattekomensation som föreslås i avsnitt 5.5 krävs heller inga budgetunderlag.

5.3.2 Uppbörd, kontroll och förvaltning av avgiftsmedel

RIKAB sköter enligt ett avtal med staten från den 16 februari 1989 uppbörden av TV-avgiften. I förarbetena till lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst konstateras att RIKAB har uppgifter som innebär myndighetsutövning. Dessa består framför allt i att utkräva betalning för innehav av TV-mottagare, men också i möjligheten att bedriva kontrollverksamhet.³ (För en diskussion se vidare SOU 2005:2, avsnitt 12.3.2.) Jag anser att RIKAB även fortsättningsvis ska sköta uppbörd och kontroll av public service-avgiften. (För en diskussion av alternativ uppbörd se avsnitt 5.7.3.)

I SOU 2005:2 (avsnitt 12.3.2) bedömde man att eftersom avgiftsmedlen vid direktfinansiering ska gå direkt till public service-företagen och inte tillfalla staten bör avtalet mellan staten och RIKAB om uppbörd av avgifter upphävas vid direktfinansiering. Jag delar inte den bedömningen utan anser att avtalet bör finnas kvar eftersom staten har delegerat myndighetsutövning till RIKAB avseende uppbörd och kontroll.

Jag förutsätter, precis som gjordes i SOU 2005:2 (avsnitt 12.3.3), att public service-företagen och RIKAB kommer att reglera sina ekonomiska mellanhavanden. För att sköta uppbörd och överföring av medel ska public service-företagen betala ersättning till RIKAB.

Av 29 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst framgår att RIKAB ska föra över avgiftsmedel månadsvis till Riksgälden. Vid direktfinansiering är detta inte längre aktuellt och bestämmelsen ska därför upphöra att gälla.

5.3.3 Eget kapital

Förslag: Det ackumulerade positiva resultatet som eventuellt finns på rundradiokontot den 31 december 2009 ska tillföras Förvaltningsstiftelsen och användas för att öka det egna kapitalet i SVT, SR och UR.

Vid en övergång till direktfinansiering har public service-företagen framfört behov av att stärka det egna kapitalet, som i dag är mycket lågt. I SOU 2005:2 bedömde man att detta skulle kunna åstad-

³ Prop. 1988/89:18, Om TV-avgiften.

kommas genom att göra en annan värdering av aktierna i SRF än den som nu görs i företagens balansräkningar. Jag anser att detta i huvudsak är en fråga för ägaren, dvs. Förvaltningsstiftelsen.

Jag föreslår att det ackumulerade positiva resultatet som eventuellt finns på rundradiokontot vid övergången till direktfinansiering ska användas för att stärka det egna kapitalet.

5.3.4 Redovisning och inkomstskatt

I SOU 2005:2 redogjordes utförligt för de redovisningsprinciper som används i public service-företagen. (För en utförligare diskussion hänvisas till SOU 2005:2, avsnitt 6.7.2.) Helt kort kan sägas att public service-företagen med nuvarande finansieringsmodell redovisar de erhållna avgiftsmedlen som statligt stöd. Avgiftsmedlen ska användas i den s.k. kärnverksamheten och i den kompletterande verksamheten. Sidoverksamheten ska bära sina egna kostnader (se avsnitt 6.2). De avgiftsmedel som har använts för att täcka kostnader under räkenskapsåret redovisas som intäkter i resultaträkningen. De medel som inte använts, dvs. överskottet, redovisas i stället på skuldsidan i balansräkningen som förutbetalda intäkter. Dessa medel intäktsredovisas det år de används för att täcka en kostnad. På detta vis redovisas aldrig någon vinst i den avgiftsfinansierade verksamheten. Inkomstskatt uppkommer därför bara vid överskott i sidoverksamheten.

Därtill finansieras verksamheten i RIKAB och i SRF genom s.k. medelsavstående. Det innebär att de redovisade intäkterna har minskats med det belopp som avstås till RIKAB och SRF för utförda tjänster.

Det som inom redovisningsområdet betecknas som statligt stöd kallas på skatteområdet för näringsbidrag. Vid direktfinansiering kommer avgiftsmedlen inte längre att kunna betraktas som statligt stöd i redovisningshänseende och näringsbidrag i skattehänseende. De kommer i stället att behandlas som "vanliga" intäkter.

Utgifterna för public service-företagen varierar mellan olika år och är exempelvis högre under år när det förekommer olympiska spel än år när det inte gör det. Därför är det viktigt att medel kan "sparas" från ett år för att användas ett annat. Public service-företagen har framfört att det vore olyckligt om medel som sparats för att hantera skillnader i utgifter skulle beskattas. För att minska skatteeffekterna och möjliggöra för företagen att reservera medel

för framtida investeringar kan en resultatutjämning i verksamheten ske genom att avsättning till periodiseringsfonder görs. Skatte-reglerna medger också förlustutjämning genom ett rullande system som innebär att underskott i en näringsverksamhet får dras av vid beräkning av inkomst av verksamheten närmast följande beskattningsår. I det nya systemet bör således public service-företagen löpande ha möjlighet att kvitta överskott ett år mot underskott från tidigare år. Jag anser därför att frågan om möjlighet att spara medel från ett år till ett annat utan beskattningskonsekvenser i tillräcklig utsträckning kan lösas inom ramen för befintligt regelverk på skatteområdet.

Vid direktfinansiering kommer medelsavstående till RIKAB och SRF inte att vara möjligt utan RIKAB och SRF får fakturera public service-företagen för sina tjänster på normalt sätt.

När det gäller redovisning och avskrivning delar jag den bedömning som gjordes i SOU 2005:2, avsnitt 12.4.

5.3.5 Distributionskontot

I samband med att SVT och UR fick ökade kostnader för parallell distribution av sina program med både analog och digital teknik inrättades ett s.k. distributionskonto.⁴ Det var ett sätt att över en längre tid utjämna de ökade kostnader som skulle finnas under en begränsad period av parallellsändning. I SOU 2005:2 kom man fram till att karaktären på underskottet på distributionskontot inte var helt klarlagd. Man menade emellertid att det inte var möjligt att överföra underskottet som en skuld på public service-företagen. För att hantera skulden i en direktfinansieringssituation föreslog utredningen en extra avgift som skulle betalas så länge skulden på kontot inte var reglerad.

Enligt den betalningsplan som finns för underskottet på distributionskontot ska detta vara reglerat vid utgången av 2013. Om skulden skulle kunna regleras i samband med att direktfinansiering införs behöver inte distributionskontot hanteras separat. Jag har därför undersökt möjligheterna att reglera det negativa saldot tidigare än 2013. I kontakterna med RIKAB har det framkommit att detta kan vara möjligt. Osäkerheten i uppgiften beror på att man ytterst inte vet hur många som faktiskt kommer att betala avgift under året och därför inte med säkerhet kan säga hur stora till-

⁴ Se vidare prop. 2000/01:94, Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002-2005, s. 72.

gångarna på rundradiokontot kommer att vara 31 december 2009. Jag anser att regering och riksdag bör säkerställa att avgiften höjs på ett sådant sätt underskottet på distributionskontot kan regleras under 2009, dvs. under innevarande tillståndsperiod.

Public service-företagen har i sina budgetunderlag för 2009 också föreslagit en sådan höjning.

5.3.6 Finansiering av Granskningsnämnden

Förslag: Vid direktfinansiering ska Granskningsnämnden för radio och TV helt finansieras över statsbudgeten.

Anslaget för Granskningsnämnden för radio och TV under 2008 är 11 075 000 kronor. Av dessa pengar anvisas 7 200 000 kronor från rundradiorörelsens resultatkonto.

I propositionen *En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001* (prop. 1995/96:161) föreslog regeringen att TV-avgiftsmedlen skulle renodlas för att bara finansiera public service-företagens verksamhet och att Granskningsnämnden helt skulle finansieras över statsbudgeten. Kulturutskottet ansåg emellertid att public service-företagen skulle bidra till finansieringen, vilket riksdagen beslutade. Det har skett genom att medel förts över direkt från rundradiokontot.

Vid direktfinansiering kommer rundradiokontot att försvinna och avgiftsmedlen gå direkt till public service-företagen. Jag föreslår därför att Granskningsnämnden helt finansieras över statsbudgeten. I SOU 2005:2 gjordes samma bedömning (se vidare SOU 2005:2, avsnitt 12.6).

5.3.7 Betalningsvilja och sanktionsmöjlighet

Direktfinansiering innebär att en ökad betalningsvilja kommer att resultera i högre intäkter och att en minskad betalningsvilja kommer att resultera i lägre intäkter. Utvecklingen av betalningsviljan har varit positiv de senaste åren. Public service-företagen har emellertid framfört att bötesnivån för den som döms för att inte ha betalat avgift inte är tillräcklig för att på denna väg upprätthålla avgiftssystemet.

Enligt 8 § första stycket lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst skall den som blir innehavare av en TV-mottagare och som är avgiftsskyldig för innehavet, senast 15 dagar därefter anmäla innehavet till RIKAB. Vidare gäller enligt 22 § att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte fullgör sin anmälningskyldighet enligt 8 § första eller andra stycket döms till böter.

För att en avgiftsskyldig ska kunna dömas till böter krävs att RIKAB gör en polisanmälan vid upptäckt av någon som inte anmält sitt TV-innehav. Åtal kan sedan väckas i tingsrätt och böter utdömas. Under 2000-talet har omkring 20 anmälningar gjorts per år varav cirka 5 per år leder till böter. Bötesbeloppet uppgår normalt till 900 kronor och i några fall har ett bötesbelopp om 1 500 kronor utdömts.

I Danmark finns bestämmelser om böter om 500 DKR. Den som inte anmäler TV-innehav i Storbritannien riskerar böter på upp till 1 000 pund, motsvarande cirka 12 000 kronor. I Finland påförs dubbel TV-avgift på minst 60 euro och dessutom kan en kontrollavgift på 100 euro påföras. Det finns bestämmelser om böter i Norge men där har inga fall drivits i domstol.

För att systemet med en avgiftsfinansierad radio och TV i allmänhetens tjänst ska kunna upprätthållas även i framtiden är det av stor vikt att alla avgiftsskyldiga verkligen betalar avgiften. Så som det svenska systemet är utformat finns det ingen kännbar påföljd då bötesbeloppet normalt utgör mindre än hälften av den årliga public service-avgiften. Jag anser att böter borde utdömas med högre belopp.

5.4 Public service-företagen och mervärdesskatt

5.4.1 Nuvarande situation

Public service-företagen betalar mervärdesskatt på i princip alla inköp till verksamheten (program, teknik, utsändningstjänster, material m.m.). De har emellertid inte rätt att få tillbaka denna mervärdesskatt från staten eftersom omsättningen (dvs. avgiften som inflyter till företagen) är undantagen från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Mervärdesskatten stannar därför som en kostnad hos företagen. Undantaget uttrycks på följande vis i 3 kap. 20 § mervärdesskattelagen:

Från skatteplikt undantas omsättning i verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram, om verksamheten huvudsakligen finansieras genom statsanslag.

Dagens avgiftsfinansiering via Riksgälden och rundradiokontot med beslut om tilldelning av riksdagen räknas som statsanslag.

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

Public service-företagen är däremot fullt skattskyldiga avseende inkomstskatt. Se vidare SOU 2005:2 kapitel 7, 13 samt bilaga 5.

5.4.2 Mervärdesskattekonsekvenser av direktfinansiering

Bedömning: När direktfinansiering införs kommer public service-avgiften bli föremål för mervärdesskatteplikt.

Mervärdesskatteplikten är den enskilt viktigaste frågan för ett effektivt och rationellt resursutnyttjande för public service-företagen.

Mervärdesskatt är en omsättningsskatt som tas ut vid försäljning av varor och tjänster i yrkesmässig verksamhet (näringsverksamhet). Den som bär bördan av skatten är den s.k. slutkonsumenten, som oftast är en privatperson. Men även företag eller offentligrättsliga organ kan vara slutkonsumenter. Till denna grupp räknas nämligen alla som inte kan göra avdrag för den skatt de betalar vid inköpet, s.k. ingående mervärdesskatt. Skatten blir i dessa fall en kostnad för köparen. För företag som är slutkonsumenter innebär detta att de i stället får betrakta mervärdesskatten som en avdragsgill kostnad vid inkomsttaxeringen under förutsättning att förvärvet hänför sig till den bedrivna näringsverksamheten.

För public service-företagen innebär omständigheten att deras huvudsakliga verksamhet inte beskattas med mervärdesskatt att de inte kan dra av någon mervärdesskatt på inköp som görs till den verksamheten. Mervärdesskatten blir därför en kostnad i denna verksamhet. Detta leder till problem med konkurrensneutralitet mellan egenregi och upphandling. För att undvika mervärdesskattekostnaden som uppstår vid upphandling från externa producenter och leverantörer blir företagen mer benägna att utföra tjänster i egen regi. Produktion i egen regi kan på grund av att mervärdes-

skatt inte tillkommer på egenproducerade program bli billigare än upphandling från t.ex. fristående producenter vilket kan leda till att dessa inte får lov att leverera till public service-företagen. Public service-företagen har också, som ett sätt att undvika för höga mervärdesskattekostnader på sina inköp för verksamheten, menat att många inköp från framför allt fristående produktionsbolag faller inom ramen för tillämpningen av skattesatsen 6 procent. Detta har lett till tolkningsdiskussioner med Skatteverket och ett flertal processer i förvaltningsdomstolarna, med administrativa merkostnader som följd.

Ytterligare en komplikation med att inte vara mervärdesskattepliktig är att samverkan mellan public service-företagen fördyras. En centralisering av interna administrativa tjänster hos ett av företagen innebär att utfakturerade kostnader för tjänster som tillhandahålls de övriga företagen beläggs med mervärdesskatt. Detta blåser upp kostnaderna eftersom det köpande företaget inte har någon avdragsrätt för mervärdesskatten.

Frågans tidigare hantering

I slutet av 1980-talet föreslog kommittén för indirekt skatt att radio och TV i allmänhetens tjänst skulle bli skattepliktig.⁵ Sveriges Radio AB avstyrkte då med motiveringen att det var fel att beskatta TV-avgiften (en så kallad offentligrättslig avgift) och att public service var undantagen från skatteplikt i EG. Regeringen ansåg att skälen talade för att verksamheten även i fortsättningen skulle "ligga utanför det skatterättsliga området" när den var finansierad genom TV-avgift eller statsanslag.⁶ Övrig radio- och TV-verksamhet blev, i samband med skattereformen från den 1 januari 1991, skattepliktig och beskattas i dag med normalskattesatsen 25 procent. Även tjänster avseende programinsamling och distribution blev skattepliktiga. På betalningen för sådana tjänster betalar således public service-företagen mervärdesskatt om 25 procent till distributörerna av företagens programtjänster. Den breddade mervärdesbeskattningen i början av 1990-talet innebar en fördyring för public service-företagen genom att fler tjänster blev mervärdeskattepliktiga.

⁵ Reformerad mervärdesskatt m.m. (SOU 1989:35).

⁶ Prop. 1989/90:111, Om reformerad mervärdesskatt m.m., s. 94 f.

Frågan om mervärdesskatteplikt för public service-företagen togs upp igen i *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Ett beredningsunderlag* (SOU 2000:55). Utredarens bedömning var att mervärdesskatteplikt borde införas av framför allt två skäl. Dels skulle det neutralisera valet mellan att köpa in program och att göra dem inom företagen, dels skulle den interna organisationen och administrationen kunna rationaliseras. Frågan fördes inte vidare.

I den tidigare nämnda SOU 2005:2 föreslogs att avgiftsmedlen skulle gå direkt från RIKAB till public service-företagen, s.k. direktfinansiering, vilket skulle innebära att public service-företagens verksamhet skulle bli mervärdesskattepliktig eftersom verksamheten inte skulle omfattas av rådande undantag enligt mervärdesskattelagen. Inte heller detta förslag förverkligades. Public service-företagen förordade i sitt remissvar att beslut om direktfinansiering inte skulle fattas eftersom Mervärdesskattesattsutredningens arbete pågick (SOU 2005:57) och frågan om utformningen av den framtida skattesatsstrukturen på mervärdesskatteområdet därför var oklar.

Jag kan konstatera att frågan om mervärdesskatt har varit aktuell länge men att den av olika skäl inte lösts. Skälen för att införa mervärdesskatteplikt har inte försvagats under senare år, snarare tvärt om.

Fördelar med att belägga public service-avgiften med mervärdesskatt

Fördelarna med att införa mervärdesskatt på public service-avgiften kan summeras i följande punkter:

- den externa produktionen av program och tjänster likställs i mervärdesskattehänseende med den interna
- samarbete mellan de tre public service-företagen underlättas eftersom gemensamma tjänster inte innebär någon merkostnad
- tveksamheter om avdragsrätt när det gäller inköp som både kan användas i kärnverksamheten och sidoverksamheten försvinner
- tolkningssvårigheter om vilken skattesats som ska gälla för vissa typer av inköp försvinner
- kostnadsjämförelser underlättas
- kommersiell sidoverksamhet kan lättare läggas i separata bolag

Möjligheten att göra avdrag för ingående mervärdesskatt skulle följaktligen minska den existerande konkurrenssnedvridningen på marknaden och möjliggöra effektivare resursanvändning och ökat samarbete mellan de tre public service-företagen.

Genom att likställa intern produktion med extern produktion i mervärdesskattehänseende ökar möjligheterna för extern produktion vilket kan verka stimulerande på arbetsmarknaden för kulturproducenter. SR och SVT är betydande uppdragsgivare för många små och medelstora produktionsbolag. En mervärdesskattebeläggning skulle underlätta samverkan med dessa bolag.

Konsekvenser för kommuner, statliga myndigheter och företag

Kommuner och statliga myndigheter har rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt genom en särskild ordning. Det innebär att den totala effekten av en mervärdesskattebeläggning av avgiften för dessa blir i stort sett neutral.

När det gäller företag kommer sannolikt flera av de företag som betalar public service-avgift att kunna göra avdrag för mervärdesskatt i sin redovisning till staten. Vid en mervärdesskattesats på 25 procent beräknas intäktsminskningen för den offentliga sektorn till ca 50 miljoner kronor. I betänkandet SOU 2005:2 ansåg man att denna effekt inte skulle tas med som en negativ finansiell effekt för den offentliga sektorn eftersom public service-avgiften kan räknas som en insatsvara i företagets verksamhet som bidrar till det förädlingsvärde som företaget skapar i sin produktionskedja. Mervärdesskatten kommer att bli en intäkt för staten när företagets produkt köps av en konsument utan avdragsrätt (se SOU 2005:2, avsnitt 16.3.2).

5.4.3 Det svenska mervärdesskattesystemet är kopplat till EG-rätten

Det svenska mervärdesskattesystemet bygger på det gemensamma mervärdesskattesystemet inom EU som regleras i mervärdesskatte-direktivet 2006/112/EG. När Sverige gick med i EU anpassades den svenska mervärdesskattelagen till EG-rätten. Sverige är skyldigt att följa EG-rätten. Viss radio- och TV-verksamhet *ska* enligt mervärdesskattedirektivet undantas från mervärdesskatt på vissa

villkor. Enligt artikel 132.1 q i mervärdesskattedirektivet ska medlemsstaterna undanta följande transaktioner från skatteplikt:

Icke-kommersiell verksamhet som utförs av offentliga radio- och televisionsorgan.

Som framgår av regeln ska två rekvisit vara uppfyllda för att verksamheten ska vara undantagen från skatteplikt:

1. verksamheten är icke-kommersiell
2. den utförs av offentliga radio- och televisionsorgan.

I betänkandet SOU 2005:2 analyserades innebörden av dessa två rekvisit. Enligt den utredningens betänkande bör det faktum att verksamheten finansieras av TV-avgifter och inte kommersiella intäkter såsom reklamintäkter innebära att verksamheten är icke-kommersiell. Utredningen fann emellertid att public service-företagen i Sverige inte kunde hänföras till offentliga organ utan utgjorde privaträttsliga subjekt, aktiebolag. Bestämmelsen i EG-rätten torde därmed enligt utredningen inte utgöra något hinder för att belägga verksamheten med mervärdesskatt och därmed öppna upp för en avdragsrätt för ingående mervärdesskatt i företagen. Jag delar den slutsatsen.

För att passa in företagens finansieringssätt i mervärdesskattesystemet krävs att det skapas en koppling mellan betalningen av TV-avgift och en motprestation från företagen till den som betalar. Med dagens finansieringssystem finns inte denna direkta koppling eftersom TV-avgiften inte betalas direkt till företagen utan via staten och tilldelas företagen i form av anslag. Genom att ändra finansieringssystemet så att det skapas en direkt koppling mellan betalning och prestation kan public service-avgiften blir föremål för mervärdesskatt. Direktfinansieringsmodellen har beskrivits ovan (se avsnitt 5.2).

Inom EG-rätten har de materiella EG-reglerna inte förändrats sedan analysen av EG-rätten i förhållande till svensk rätt gjordes i SOU 2005:2. Det sjätte mervärdesskattedirektivet 77/388/EG har omarbetats och ersatts av en ny rättsakt, mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG. Syftet med omarbetningen har varit att skapa en bättre systematik i direktivet för att öka tillgängligheten. Syftet har inte varit att ändra några materiella regler. Artikel 13 A 1 q i sjätte mervärdesskattedirektivet finns, som framgår ovan, numera i artikel 132.1 q.

5.4.4 Tidigare synpunkter på mervärdesskattebeläggning av public service-avgiften

Ett flertal remissinstanser var positiva till förslaget i SOU 2005:2 om att mervärdesskattebelägga TV-avgiften. Ekonomistyrningsverket tillstyrkte utredningens förslag, som verket menade skulle stärka public service-företagens integritet och oberoende. Ekonomistyrningsverket ansåg också att en mervärdesskattebeläggning skulle ge bättre förutsättningar för att öka mångfalden i programutbudet eftersom kostnaden för egna och externt producerade program skulle bli mer ekonomiskt neutral. Nuvarande modell kunde enligt Ekonomistyrningsverket innebära att konkurrensen på marknaden påverkades negativt och riskera att resurserna inte utnyttjades på ett effektivt sätt. Även Konkurrensverket var positivt till förslaget. I likhet med Ekonomistyrningsverket menade Konkurrensverket att förslaget skulle minska den konkurrenssnedvridning som gäller till förmån för företagens egenproduktion i förhållande till externa producenter.

Statskontoret och Riksgälden var tveksamma till möjligheten att enligt EG-rätten belägga TV-avgiften med mervärdesskatt. Statskontoret ansåg till skillnad från utredningen att public service-företagen ska betraktas som en konkurrent till de kommersiella aktörerna. De ansåg också att en mervärdesskattesats på 25 procent var att föredra eftersom 6 procent skulle snedvrida konkurrensen i förhållande till de kommersiella bolagen. Riksgälden bedömde därutöver att en mervärdesskattesats om 6 procent var för låg och skulle resultera i att public service-företagen fick en subvention vid sidan av statsbudgeten.

Skatteverket avstyrkte utredningens förslag om en reducerad skattesats på 6 procent. Verket ansåg att förslaget stod i strid, dels med EG:s mervärdesskattedirektiv, dels med Mervärdesskattesatsutredningens förslag om mer enhetliga skattesatser i delbetänkandet *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* (SOU 2005:57). Skatteverket ansåg också att förslaget skulle snedvrida konkurrensen och därmed komma i konflikt med EU:s likabehandlingsprincip. I sitt remissvar på *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Ett beredningsunderlag* (SOU 2000:55), där man också föreslog att public service-verksamheten skulle inordnas i mervärdesskattesystemet med en skattesats på 6 procent, tillstyrkte verket en mervärdesskattebeläggning men avstyrkte den reducerade skattesatsen och förordade normalskattesatsen.

I Mervärdesskattesatsutredningens delbetänkande (SOU 2005:57, bilaga 4) framkom ytterligare argument för en mervärdesskattebeläggning av TV-avgiften. I en förfrågan till ett flertal intressenter inom kultursektorn om hur de uppfattade nuvarande regler på skatteområdet ansåg de flesta att nuvarande ordning snedvrider konkurrensen och missgynnar inköp av produktioner från externa bolag.

5.5 Val av skattesats

Förslag: Public service-avgiften ska beläggas med 25 procent mervärdesskatt inom nuvarande avgiftsnivå.

Det skapas ett statsfinansiellt neutralt anslag som täcker det medelsbortfall som en mervärdesskattebeläggning med 25 procent utan höjning av public service-avgiften innebär för public service-företagen. Anslaget räknas upp med 2 procent per år.

5.5.1 Skattesatser

Enligt 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200) tillämpas tre skattesatser i Sverige i dag. Det är normalskattesatsen 25 procent och de två reducerade skattesatserna 12 och 6 procent. EG:s mervärdesskattedirektiv (2006/112/EG) ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa högst tre skattesatser, en normalskattesats och två reducerade.

Huvudregeln är att skattepliktig omsättning av varor och tjänster ska beskattas med 25 procent mervärdesskatt. För vissa varor och tjänster ska dock reducerad skattesats om 12 eller 6 procent tillämpas. Skattesatsen 12 procent gäller exempelvis rumsuthyrning i hotellrörelse och livsmedel. Skattesatsen 6 procent gäller för exempelvis böcker, tidningar och tidskrifter, tillträde till konserter eller biografföreställningar, viss museiverksamhet, tillträde till djurparker, upplåtelse och överlåtelse av upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk och upplåtelse och överlåtelse av rätt till ljud- eller bildupptagning. När en utövande konstnär framför ett litterärt eller konstnärligt verk som omfattas av lagen om upphovsrätt är framförandet emellertid undantaget från mervärdesskatt.

För radio- och TV-utsändningar tillämpas normalskattesatsen 25 procent. Utsändning av radio och TV omfattas således inte av någon

reducerad skattesats enligt lagen. Utgångspunkten för utredningen har således varit att verksamheten borde beläggas med 25 procent mervärdesskatt, men även konsekvenserna och bedömningarna av 12 respektive 6 procent mervärdesskatt redovisas.

5.5.2 Konsekvenser av 25 procent mervärdesskatt

Om public service-verksamheten blir mervärdesskattepliktig innebär detta i praktiken att det läggs mervärdesskatt på public service-avgiften. Om public service-avgiften beläggs med mervärdesskatt kan det göras med två olika konsekvenser för ögonen. Antingen ska avgiften för hushållen vara opåverkad av mervärdesskattebeläggningsen och således inte höjas på grund av denna. Eller också ska inte public service-företagens disponibla medel påverkas jämfört med i dag. I det första fallet sänks själva avgiften exklusive mervärdesskatt och blir efter mervärdesskattebeläggning lika hög som i dag. I det andra fallet läggs mervärdesskatten ovanpå avgiften som då ökar med en viss procentsats. Denna procentsats är emellertid lägre än 25 eftersom public service-företagen i denna nya situation får rätt att dra av ingående mervärdesskatt, vilket ger vissa effekter.

De avgiftsmedel som public service-företagen fick under 2007 uppgick till 6 754 miljoner kronor. Den ingående mervärdesskatten för public service-företagen var 519 miljoner kronor.

Konsekvenser om public service-avgiften inte ska höjas

Om public service-avgiften inte ska höjas måste mervärdesskatten rymmas inom nuvarande avgiftsnivå. Det innebär att public service-företagens intäkter minskar med 20 procent. Efter en mervärdesskatte-redovisning där den ingående mervärdesskatten avräknas mot den utgående mervärdesskatten blir nettoresultatet en förlust på ca 830 miljoner kronor. Statens mervärdesskatteintäkter ökar med motsvarande summa.

Konsekvenser om public service-företagens intäkter ska bibehållas

Om public service-företagens intäkter inte ska minska som en följd av mervärdesskattebeläggningen måste mervärdesskatten läggas ”ovanpå” den existerande avgiften. Eftersom företagen redan har en ingående mervärdesskatt som de i det nya systemet kommer att kunna dra av, behöver dock inte avgiften höjas med 25 procent. Höjs avgiften med drygt 15 procent (15,4 med ovanstående siffror) blir resultatet att företagens intäkter efter en mervärdesskatte-redovisning blir desamma som i dag. År 2008 är avgiften 2 032 kronor och en höjning med 15 procent innebär en avgift på 2 345 kronor. Staten får ökade mervärdesskatteintäkter och hushållen får en högre avgift att betala.

Slutsatser

Förutsatt att verksamheten beläggs med 25 procent mervärdesskatt finns det ingen lösning som inte resulterar antingen i att avgiften måste höjas eller i att public service-företagens disponibla medel minskar kraftigt. Jag anser att det är olämpligt att höja public service-avgiften med drygt 15 procent och måste därför undersöka om det är möjligt att lösa företagens intäktsbortfall på ett annat tillfredsställande sätt.

Statsanslag för att neutralisera effekterna av 25 procent

Utgångspunkten är alltså att avgiften inte ska höjas nämnvärt varför problemet med företagens medelsbortfall måste lösas. Ett sätt är att skapa ett anslag inom utgiftsområde 17 och återbetala den förlust av avgiftsmedel som företagen får på grund av övergången från ett system till ett annat. Denna lösning innebär att företagen får en blandfinansiering; de får både avgiftsmedel och ett statsanslag. Lösningen ger företagen samma finansiella resultat som i nuvarande system med den skillnaden att effekten av mervärdesskatten neutraliseras.

Konstruktionen är neutral för statskassan eftersom det är den till staten överskjutande utgående mervärdesskatten som återförs till public service-företagen.

Utgiftstaket

Detta statsanslag måste rymmas inom befintligt utgiftstak. Den prognostiserade budgeteringsmarginalen för 2009 är enligt Finansdepartementet 45,3 miljarder kronor. Anslaget torde därmed rymmas inom utgiftstaket.

Om anslaget inte skulle kunna rymmas inom befintligt utgiftstak måste det beredas utrymme inom i första hand Kulturdepartementets utgiftsområde och i andra hand andra utgiftsområden. Om det inte är möjligt krävs en teknisk justering av utgiftstaket, som ligger fast för tre år framåt i tiden. Att denna utgift har en motsvarighet på intäktsidan av statens finanser har ingen betydelse för tillämpningen av principen för utgiftstaket. Det är inte lämpligt att genom kreditering av skattekontot kringgå utgiftstaket. De krediteringar som i dag görs via skattekontot försöker man också att få bort.

Anslagets konstruktion

Anslaget ska motsvara medelsbortfallet som företagen får vid en övergång från det gamla systemet till det nya. Storleken på anslaget fastställs första året. Det neutraliserar effekterna av mervärdeskattebeläggningen och beslut kan fattas i förhand. Jag föreslår att anslaget räknas upp på samma sätt som public service-avgiften eftersom det annars kan riskera att urholkas. Riksdagen ska besluta om storleken på anslaget för hela tillståndsperioden.

Konsekvenser av blandfinansiering

Bortsett från de administrativa konsekvenserna av själva konstruktionen av ett statsanslag finns det även andra konsekvenser som måste beaktas.

Skattemässiga konsekvenser

För närvarande behandlar public service-företagen avgiftsmedlen som näringsbidrag i inkomstskattehänseende. Enligt den bedömning som gjordes i betänkandet SOU 2005:2 medför övergången till direktfinansiering att dessa regler inte kommer att vara tillämp-

liga på de medel som flyter in i verksamheten. Intäkterna kommer i stället i skattehänseende att betraktas som "vanliga intäkter" (se vidare avsnitt 5.3.4). Med ett statsanslag får man emellertid en blandfinansiering. Denna blandfinansiering leder, till den del som avser anslag, inte till någon ny inkomstskattemässig situation för företagen. Anslaget torde ses som ett näringsbidrag i inkomstskattehänseende.

Avdragsrätt

Avdragsrätten för ingående mervärdesskatt torde enligt min bedömning inte påverkas av mottagande av näringsbidrag av det slag som föreslås här.⁷ Det ursprungliga målet, dvs. att möjliggöra för public service-företagen att göra avdrag för ingående mervärdesskatt, påverkas alltså inte av att public service-företagen tar emot ett sådant statsanslag.

EG:s statsstödsregler

Europeiska kommissionen klargör i ett meddelande tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (2001/C 320/04). Meddelandet genomgår f.n. en översyn.

Finansiering genom TV-avgift räknas enligt kommissionen som statsstöd. Även vid direktfinansiering torde den lagstadgade public service-avgiften betraktas som statsstöd av kommissionen. Det statsanslag som jag föreslår torde därför inte innebära någon skillnad jämfört med i dag när det gäller tillämpningen av statsstödsreglerna.

Oberoende

En av effekterna med en direktfinansiering är att public service-företagens oberoende stärks. Det skapas en direkt koppling mellan hur mycket avgiftsmedel som betalas in och hur mycket medel som företagen har att disponera. Årliga budgetunderlag och anslagsvillkor försvinner och riksdagen behöver inte besluta om tilldelning av medel varje år. I min föreslagna konstruktion med statsanslag

⁷ Jämför Handledning för mervärdesskatt (2007), Skatteverket, s 473.

motverkas denna effekt något. Medelstilldelningen som beslutas av riksdagen enligt dagens finansieringssystem konkurrerar inte med andra anslagposter på statsbudgeten. Medlen från TV-avgiften inflyter aldrig på statsbudgeten utan är öronmärkta för public service-verksamheten. Den föreslagna anslagskonstruktionen skulle för företagen innebära att intäkterna från avgifterna skulle kompletteras med en särskild intäkt, ett statsanslag, som ska belasta statsbudgeten som en utgift. Denna utgift från statens sida har sin svarighet på intäktsidan i form av mervärdesskatteintäkter.

Slutsatser

Slutsatsen är att en konstruktion med ett statsanslag som kompenserar för förlusterna vid en mervärdesskattebeläggning av avgiften med 25 procent är möjlig.

5.5.3 Konsekvenser av 12 procent mervärdesskatt

Konsekvenserna av en 12-procentig skattesats blir andra. I en situation där avgiften inte ska höjas med mervärdesskattepåslag blir företagens medelsbortfall drygt 200 miljoner (204,6 med siffror från 2007). Ska i stället företagens disponibla medel vara intakta måste TV-avgiften höjas med knappt 5 procent (4,9 med siffror från 2007).

I nuvarande system har public service-företagen de senaste åren fått mindre medel än vad som influtit på rundradiokontot. Vid direktfinansiering ska alla avgiftsmedel gå direkt till företagen. Enligt beräkningar av public service-företagen kommer dessa ökade intäkter att kunna uppväga företagets förlust av avgiftsmedel som en följd av mervärdesskattebeläggningen. Avgiften behöver inte höjas. Med mervärdesskatt om 12 procent krävs inte det anslag som är nödvändigt med 25 procent mervärdesskatt. Det blir en "ren" finansieringsform. Statens mervärdesskatteintäkter ökar.

Mervärdesskattedirektivet och reducerad skattesats

Enligt EG:s mervärdesskattedirektiv är det möjligt att belägga vissa varor och tjänster med en reducerad mervärdesskattesats. Mottagning av radio- och TV-tjänster hör till de varor och tjänster som

räknas upp i bilaga III, pkt 8 till direktivet och på vilka det är möjligt att tillämpa en reducerad skattesats. De tjänster som berörs är betal-TV-tjänster och radio och TV i allmänhetens tjänst där undantaget för mervärdesskatt inte är tillämpligt (se avsnitt 5.4.2).

Ett flertal länder i EU tillämpar reducerad skattesats på betal-TV eller på avgiftsfinansierad radio och TV i allmänhetens tjänst. Vissa länder tillämpar den reducerade skattesatsen på båda tjänsterna. För en utförlig redogörelse se SOU 2005:2 (avsnitt 13.1.3). Det pågår för närvarande en översyn av de reducerade mervärdesskattesatserna inom EU. Eftersom tillämpningen av reducerad skattesats på denna typ av tjänst är utbredd finns det anledning att anta att Europeiska kommissionen inte kommer att föreslå någon förändring i denna sak.

Konkurrenssnedvridning

En utgångspunkt för EG:s mervärdesskattedirektiv är att vald skattesats inte får leda till konkurrenssnedvridande effekter. Samma slags varor och tjänster ska ha samma skattemässiga behandling, vilket innebär att det som regel inte är möjligt att tillämpa reducerad skattesats enbart på vissa och inte andra företags omsättning av programtjänster. För att undvika konkurrenssnedvridning vid en mervärdesskattebeläggning av public service-avgiften med en skattesats på 12 procent skulle det vara möjligt att sänka mervärdesskatten på motsvarande betal-TV-tjänster. Jag har försökt utreda hur stora statens mervärdesskatteintäkter är på dessa tjänster genom att ta kontakt med de bolag som säljer betal-TV-tjänster. Det har emellertid visat sig svårt att få aktuella siffror av berörda företag. En beräkning som gjordes inom Regeringskansliet för ca fem år sedan gav vid handen att nettoeffekten av en sänkning av mervärdesskatten på dessa tjänster från 25 till 12 procent var ca 320 miljoner kronor (se vidare SOU 2005:2, s. 311). Staten skulle å andra sidan få in drygt 200 miljoner kronor netto i mervärdesskatteintäkter från public service-avgiften varför resultatet skulle bli en förlust för staten om ca 120 miljoner kronor.

Under förutsättning att betal-TV-avgifterna sänks skulle en sänkning av skattesatsen på betal-TV-tjänster kunna innebära att hushållen får minskade utgifter för dessa tjänster. År 2006 uppgick hushållens kostnader för betal-TV-tjänster till ca 6 700 miljoner

kronor. De sammanlagda utgifterna för TV-avgiften 2007 var 6 902 miljoner kronor.

5.5.4 Konsekvenser av 6 procent mervärdesskatt

En skattesats om 6 procent skulle medföra att public service-företagen fick ett positivt netto vid en mervärdesskattebeläggning. Enligt principerna för det gemensamma mervärdesskattesystemet inom EU ska en reducerad skattesats bestämmas så att den utgående skatt som inflyter är sådan att den ingående skatten i verksamheten kan räknas av mot summan (se vidare SOU 2005:2, s. 242). Detta framhölls också i Mervärdesskattesatsutredningens delbetänkande (SOU 2005:57, bilaga 3, avsnitt 2.6). En reducerad skattesats får inte bestämmas på så sätt att mervärdesskattenettot blir positivt för företagen och staten tvingas betala tillbaka. Det är därför tveksamt om en skattesats på 6 procent är förenlig med EG-rätten (se vidare särskilt yttrande i SOU 2005:2, s. 327).

Om skattesatsen skulle sänkas till 6 procent på betal-TV-tjänster skulle det enligt samma beräkning som åberopats ovan innebära att staten förlorade mervärdesskatteintäkter om ca 470 miljoner kronor (se vidare SOU 2005:2, s. 311).

5.5.5 Slutsatser

Min bedömning är att det är möjligt att belägga public service-avgiften med normalskattesatsen 25 procent och konstruera ett anslag för att kompensera företagen för medelsbortfallet. Det är också möjligt att belägga public service-avgiften med 12 procent mervärdesskatt, vilket ur ett kulturpolitiskt perspektiv vore att föredra eftersom det stärker oberoendet. Eftersom 25 procent är normalskattesatsen som tillämpas för radio- och TV-utsändningar föreslår jag emellertid att public service-avgiften ska beläggas med 25 procent mervärdesskatt.

Jag bedömer att det mot bakgrund av EG-rätten inte torde vara möjligt att belägga public service-avgiften med 6 procent mervärdesskatt.

5.6 Övriga avgiftsfrågor

5.6.1 Public service-avgift för bl.a. företag och myndigheter

Förslag: De som nu omfattas av begränsningsregeln, dvs. bland annat företag och statliga myndigheter, ska endast betala en enda avgift för samtliga TV-mottagare som de innehar.

Bedömning: Genom att införa en regelförenkling för bl.a. företag och myndigheter kan betalningsviljan hos företagen öka.

I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012* (prop. 2005/06:112) diskuterades vilka konsekvenser den nya definitionen på TV-mottagare skulle kunna få på sikt för bl.a. företag och myndigheter när t.ex. mobila enheter blir att betrakta som TV-mottagare. I 3 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst finns en begränsningsregel för bl.a. myndigheter och företag som innebär att dessa betalar en enda TV-avgift för varje påbörjad grupp om tio TV-mottagare. I propositionen angavs att det är osäkert hur begränsningsregeln skulle tillämpas för t.ex. företag som tillhandahåller sina anställda mobila enheter som kan ta emot TV-program och vilka konsekvenser detta i så fall skulle få för antalet TV-avgifter som olika juridiska personer blir skyldiga att betala.

Jag anser att avsikten med att ändra definitionen av TV-mottagare inte var att öka avgiftsskyldigheten för bl.a. företag och myndigheter utan att i stället modernisera apparatbegreppet.

För att inte avgiftsskyldigheten för företag och myndigheter ska öka har RIKAB i kontakter med utredningen framfört att de mobila mottagningsenheter som är TV-mottagare och som innehas av företag och myndigheter samt sådana som tillhandahålls anställda i dessa företag och myndigheter inte bör ingå i beräkningsunderlaget för begränsningsregeln enligt 3 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. De mobila enheterna får anses ingå i de public service-avgifter som företag och myndigheter betalar för innehav av traditionella TV-mottagare. Om ett företag eller en myndighet däremot endast innehar mobila mottagningsenheter eller datorer som är TV-mottagare och ingen traditionell TV-mottagare bör en enda public service avgift betalas för innehavet av samtliga mobila mottagningsenheter.

Mot bakgrund av det resonemang jag tidigare fört om apparatkonvergens (se avsnitt 5.1.3) anser jag att det inte är lämpligt att dra en gräns mellan en traditionell TV-mottagare och en TV-mottagare i lagens mening. En sådan gränsdragning skulle på sikt innebära att bl.a. företag och myndigheter med traditionella TV-mottagare skulle betala mer än de med moderna TV-mottagare. Det är inte rimligt och jag anser därför att alla TV-mottagare måste hanteras lika. Den nuvarande begränsningsregeln kommer emellertid leda till att avgiftsskyldigheten för bl.a. företag och myndigheter ökar. Det är inte heller rimligt. Jag föreslår därför att nuvarande begränsningsregel tas bort och ersätts med en bestämmelse i likhet med den som gäller för hushållen. Det innebär att de som i dag omfattas av begränsningsregeln endast ska betala en enda public service-avgift för samtliga TV-mottagare som myndigheten eller företaget innehar. Min bedömning är att denna regelförenkling skulle kunna innebära en ökad betalningsvilja hos företagen.

Konsekvenser

Enligt RIKAB:s kundregister finns det ca 130 000 kunder som tillhör gruppen företag, myndigheter, kommuner och liknande. Dessa kunder betalar sammanlagt 154 000 avgifter. Den föreslagna ändringen av lagen skulle sannolikt innebära att 24 000 avgifter faller bort och att intäkterna till public service-företagen sjunker med ca 50 miljoner kronor per år.

Enligt Statistiska centralbyrån finns det närmare 950 000 företag i Sverige. Av dessa har ca 700 000 inte någon anställd och förmodligen inte heller någon TV-mottagare. Av de återstående 250 000 företagen betalar ca 110 000 i dag TV-avgift. Kvar finns alltså ca 140 000 företag som skulle kunna vara avgiftspliktiga.

RIKAB anser att det finns ett stort antal branscher där deras erfarenhet visar att det inte finns några TV-mottagare, såsom jordbruk, skogsbruk, tillverkningsindustri och byggindustri. När förhållandena är sådana att även mobiltelefoner och datorer är att betrakta som TV-mottagare förefaller det emellertid sannolikt att även dessa företag är avgiftsskyldiga. Om knappt 20 procent av dessa företag betalar sin avgift väger det upp det bortfall som regelförenklingen innebär.

5.6.2 Särskilda boendeformer och vårdinrättningar

Bedömning: RIKAB:s praxis när det gäller avgiftsbefrielse bör inte anges i lag.

Bakgrund

Bestämmelserna om avgiftsskyldighet anges i 2 a–3 §§ lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Huvudprincipen är att alla som innehar en TV-mottagare ska betala TV-avgift. Den som har hand om TV-mottagaren och därmed kan ha direkt nytta av den anses vara innehavare i lagens mening.

I 2 b § andra stycket anges bl.a. att en enda TV-avgift ska betalas för samtliga TV-mottagare som ”finns inom samma sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård”. Med vård avses all sådan verksamhet som sker i organiserade former oavsett om huvudmannaskapet är offentligt eller privat. Förutom sjukvård i snäv bemärkelse avses i detta fall även t.ex. åldringsvård, mentalvård, alkoholist- och narkomanvård, socialvård och kriminalvård (prop. 1988/89:18, s. 52).

Enligt den praxis som har utvecklats har bestämmelsen tillämpats så att de personer som bor på sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag inte behövt betala TV-avgift för eget innehav. Vid tillämpningen har dock vissa tolkningsproblem uppkommit om vad som kan anses som ”vårdanstalt eller inrättning av liknande slag” bl.a. mot bakgrund av genomförandet av den s.k. ädelreformen.

I samband med ädelreformen 1992 infördes termen ”särskilt boende” som ett samlingsbegrepp för det som tidigare benämndes bl.a. äldreboende, sjukhem, ålderdomshem, servicehus, gruppboende. Kommunen kan enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), efter individuell behovsprövning, bevilja rätt till bistånd i form av särskilt boende enligt 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen. I 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen anges att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. I många kommuner används fortfarande ofta de gamla traditionella benämningarna på boendena.

I praktiken förekommer det att många äldre personer även bor i bostäder med särskild service enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen. Det

kan också finnas personer över 65 år i boende med särskild service enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och hjälp till vissa funktionshindrade.

Som angetts nämns i förarbetena till lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst vad som anses vara vårdanstalt eller inrättning av liknande slag. Boende i s.k. servicehus anses likställt med boende i vanlig bostad.

Övergången till samlingsbegreppet ”särskilt boende” har lett till problem vid tolkningen och tillämpningen av lagen eftersom begreppet inte omnämns i förarbetena. I ett antal avgöranden från förvaltningsdomstolarna har det framkommit att man anser att RIKAB ska göra en utredning om boendet i det enskilda fallet är sådant att det föreligger en avgiftsskyldighet.⁸ För att utreda om boendet är en vårdinrättning eller inrättning av liknande slag kontaktar RIKAB kommunerna eller vårdinrättningarna för att få uppgifter om boendets karaktär. I vissa fall har RIKAB även kontakt med den enskilde för att på så sätt få reda på om boendet är att betrakta som vårdboende eller inte. Dessa kontakter har ibland uppfattats som integritetskränkande av den enskilde.

RIKAB har vid kontakter med utredningen föreslagit att ett särskilt undantag från skyldighet att betala avgift ska införas i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Förslaget skulle innebära att samtliga personer som bor i särskilt boende med beviljad plats enligt socialtjänstlagen befrias från att betala avgift. Fördelarna med förslaget skulle vara att RIKAB inte behöver kontakta den enskilde, att det skulle underlätta tillämpningen och att regelverket skulle bli tydligare. I jämförelse med den praxis som RIKAB tillämpar i dag skulle detta innebära att fler personer blir befriade från att betala public service-avgift.

Slutsats

Huvudprincipen är att alla som innehar TV-mottagare ska betala public service-avgift. De undantag som finns anges i 5–6 §§ lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst och avser specifika situationer, t.ex. anges i 6 § punkten 4 att avgift inte ska betalas för mottagare som är varaktigt undanställd.

Jag kan konstatera att RIKAB har utvecklat en praxis när det gäller 2 b § andra stycket 2 lagen om finansiering av radio och TV i

⁸ Se exempelvis Kammarrätten i Sundsvall 25/5 2005, mål nr 673-05.

allmänhetens tjänst. Bestämmelsen har tillämpats så att de personer som bor på sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag inte behövt betala TV-avgift för eget innehav.

Det finns i dag en rad boendeformer. Det finns också ett flertal lagrum enligt vilka personer med olika behov kan beviljas boende eller andra typer av stöd. Kommunernas tillämpning av de bestämmelserna varierar liksom deras kategorisering av boendet. Att formulera en bestämmelse om undantag från avgiftsskyldighet som inte är beroende av hur landets kommuner tillämpar lagen förefaller mycket svårt. RIKAB:s praxis innebär en särbehandling av personer i vissa boendeformer, och grundar sig på att begränsningsregeln i 2 b § andra stycket 2 är knuten till "lokalen" och inte till vårdbehov eller ekonomisk situation. En lagstadgad avgiftsbefrielse enligt RIKAB:s förslag skulle kunna innebära att ekonomiskt svaga grupper i vissa typer av boende är avgiftspliktiga medan ekonomiskt starka grupper i andra typer av boende har möjlighet att få avgiftsbefrielse. Det förefaller inte rättvist.

Jag kan konstatera att frågan om avgiftsbefrielse i relation till boendet är komplicerad. Mot bakgrund av att huvudprincipen i dag är att alla som innehar TV-mottagare ska betala avgift föreslår jag att RIKAB:s praxis inte ska anges i lag. Om huvudprincipen ska frångås måste syftet och konsekvenserna först klargöras.

5.6.3 Tillgång till statliga register

Bedömning: RIKAB bör inte få tillgång till lägenhetsregistret, Skatteverkets folkbokföringsdatabas och uppgifter om sambeskattade.

För att underlätta uppbörden har RIKAB föreslagit att man ska få tillgång till det lägenhetsregister som håller på att inrättas. Genom en sådan tillgång skulle RIKAB kunna undvika att ta kontakt med individer som inte är avgiftsskyldiga. Av integritetsskäl kan jag emellertid inte förespråka att RIKAB ska få tillgång till lägenhetsregistret.

Av samma skäl anser jag att RIKAB inte heller bör få tillgång till Skatteverkets folkbokföringsdatabas och uppgifter om sambeskattade. I SOU 2005:2 gjordes samma bedömning (se vidare SOU 2005:2 avsnitten 15.5.4 och 15.5.5).

5.6.4 Rapporteringsskyldighet

Bedömning: Betal-TV-operatörer bör inte åläggas att rapportera uppgifter ur sina kundregister till RIKAB.

Enligt 8 § andra stycket lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska yrkesmässig överlåtelse eller uthyrning i detaljhandeln av TV-mottagare anmälas till RIKAB av överlåtaren respektive uthyraren.

Utbudet av betal-TV-abonnemang är i dag mycket stort. Tjänster har funnits en längre tid hos leverantörer av kabel-TV och satellit-TV, och finns i och med digitaliseringen även i marknätet. Till detta kan läggas de nya leverantörerna av IP-TV som ofta säljer sina abonnemang kopplade till andra kommunikationstjänster för hushållen.

Det finns anledning att anta att den som abonnerar på en betal-TV-tjänst också har möjlighet att tillgodogöra sig denna tjänst genom innehavet av en TV-mottagare. Genom att jämföra den grupp som abonnerar på en betal-TV-tjänst med den som betalar public service-avgift skulle det vara möjligt att hitta personer som innehar TV-mottagare men som inte betalar avgift.

Mot denna bakgrund diskuterades i betänkandet SOU 2005:2 (avsnitt 15.6) möjligheten att införa en rapporteringsskyldighet för betal-TV-operatörer i likhet med den skyldighet som i dag gäller för t.ex. yrkesmässig försäljning av TV-mottagare. Utredningen bedömde dock att en rapporteringsskyldighet för operatörer inte skulle införas. Skälet var att rapporteringen skulle vara ett ingrepp i den enskildes integritet som inte stod i proportion till nivån på förseelsen avgiftsskolk. Argumentationen vilade på att vissa betal-TV-abonnemang kan ha en sådan karaktär att en enskild köpare av tjänsten önskar att dess natur ska förbli privat.

Public service-företagen och RIKAB har vid flera tillfällen framfört att en utökad rapporteringsskyldighet skulle underlätta RIKAB:s arbete. Jag delar emellertid den bedömning som gjordes i SOU 2005:2 och anser att rapporteringsskyldigheten inte bör utökas till att omfatta t.ex. försäljning av betal-TV-abonnemang.

Ytterligare ett argument mot att införa rapporteringsskyldighet för betal-TV-abonnemang är att operatörernas kundregister bedöms ha stort värde för de berörda företagen. Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) och bilagan till sekretess-

lagen gäller att RIKAB:s verksamhet med ärenden om TV-avgifter omfattas av principen om handlingsoffentlighet. Detta innebär att de uppgifter som operatörerna lämnar till RIKAB som huvudregel blir allmänna handlingar hos RIKAB. Enligt 9 kap. 8 § femte stycket sekretesslagen, kan visserligen RIKAB sekretessbelägga uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden under vissa förutsättningar, men bestämmelsen torde inte kunna användas för att skydda uppgifter ur operatörernas kundregister. Det kan också ifrågasättas om det skulle vara rimligt att ålägga konkurrenterna till public service-företagen rapporteringsplikt för att underlätta uppbörden av public service-avgiften.

5.7 Alternativ som jag avvisar

5.7.1 Individuell avgift

Eftersom alla medborgare har nytta av den verksamhet som public service-företagen bedriver skulle en strikt individuell public service-avgift kunna vara rimlig. Detta skulle i så fall innebära att avgiften tas ut av varje individ över 18 år som är folkbokförd i Sverige och att begränsningsregeln till en avgift per hushåll skulle tas bort. Avgiftsplikten åvilar redan i dag individer som innehar TV-mottagare, men samtidigt ska endast en avgift per hushåll betalas oavsett hur många TV-apparater som finns i hushållet.

Beräkningar visar att en ordning med strikt individuell avgift skulle medföra att ca dubbelt så många TV-avgifter skulle inflyta jämfört med i dag. I dag är antalet hushåll som betalar ungefär hälften så stort som det totala antalet individer över 18 år. Det skulle innebära att en strikt individuell avgift skulle kunna vara hälften så hög som dagens hushållsavgift. Konsekvensen skulle bli att hushåll med två personer skulle få betala ungefär lika mycket som i dag, medan ensamhushållens utgifter skulle minska och vissa hushåll skulle få högre kostnader än i dag, i några fall betydligt högre. Kostnaderna för att sköta en uppbörd för dubbelt så många avgifter som i dag skulle öka.

Att laborera med beloppstak för hushållen skulle vara möjligt men medföra ytterligare administration och därmed en högre kostnad. Det skulle också innebära att underlaget för avgiften minskade, vilket i sin tur skulle medföra att den individuella avgiften måste höjas för att samma intäkter skulle inflyta. Resultatet

skulle kunna bli att ett hushåll med två personer får betala mer i ett system med individuell avgift än med hushållsavgift.

Sammanfattningsvis innebär en övergång till individuell avgift ökad administration och ökade kostnader för uppbörden. Skälen till detta har också att göra med hur uppbörden ska hanteras (se vidare avsnitt 5.7.3).

Innehav av apparat

Vid en individuell avgift skulle antingen kopplingen till innehav av apparat kunna tas bort eller så skulle avgiften kunna kopplas till ett innehav eller en tillgång till en TV-mottagare. Som diskuterades i avsnitt 5.1.2 är kopplingen till en TV-mottagare viktig för att det ska finnas en möjlighet att tillgodogöra sig den tjänst för vilken man betalar public service-avgift. Denna koppling är särskilt viktig om en mervärdesskattebeläggning av avgiften ska vara möjlig. Det är därför mindre lämpligt att ta bort apparatkopplingen vid en individuell avgift.

Ett alternativ är att avgiftsplikten bygger på att man har tillgång till en TV-mottagare i hushållet. Varje individ över 18 år som är folkbokförd i Sverige skulle betala en avgift om det fanns en TV-mottagare i hushållet. Från ett och samma hushåll skulle det inflyta lika många avgifter som det fanns individer över 18 år. Ett annat alternativ är att behålla nuvarande ordning vilket skulle innebära att var och en som ska betala avgift också ska inneha en TV-mottagare. Om en och samma person innehar alla TV-mottagare i ett hushåll skulle bara en avgift betalas. Det skulle kunna innebära att många individer över 18 år som är folkbokförda i Sverige inte skulle behöva betala avgift. Vid en individuell avgift med apparatkoppling förefaller det därför vara rimligast att det är tillgången och inte innehavet som är styrande för avgiftsplikten.

5.7.2 Finansiering över statsbudgeten

Att ta bort avgiften och i stället finansiera public service-verksamheten över statsbudgeten är inte oproblematiskt. En sådan finansiering kräver att det genereras intäkter som motsvarar de knappt 7 miljarder kronor som avgiften inbringar i dag. Detta betyder normalt sett att någon befintlig skatt måste höjas eller någon ny skatt

skapas eller att det sker en omfördelning av tilldelade medel inom kulturbudgeten eller att medel förs från andra politikområden till kulturbudgeten. Om skatter ska höjas för att finansiera knappt 7 miljarder i medelstilldelning krävs att man väljer skatteslag som har en skattebas som kan generera dessa intäkter och som inte träffar på ett samhällsekonomiskt och fördelningspolitiskt ofördelaktigt vis. Att exempelvis höja den statliga inkomstskatten för att finansiera public service-företagen skulle innebära att endast den som är skyldig att betala statlig inkomstskatt finansierar den gemensamma radion och TV:n. Det är inte rimligt.

En finansiering genom anslag på statsbudgeten skulle inte lösa företagens mervärdesskatteproblem. Det är enligt min bedömning inte möjligt att mervärdesbeskatta ett anslag som beslutas av riksdagen och som betalas från statsbudgeten. Ett sådant anslag kan inte betraktas som en betalning för en vara eller en tjänst vilket är en förutsättning för att en mervärdesskattebeläggning ska kunna ske.

Ett centralt uppdrag för SVT och SR är att kritiskt granska myndigheter. Det är lämpligt att detta granskande uppdrag i så liten utsträckning som möjligt påverkas av beslutsprocesser om tilldelning av medel till företagen. En finansiering över statsbudgeten innebär tveklöst en ökad bundenhet till statsmakterna.

5.7.3 Uppbördsalternativ

Uppbörden av public service-avgiften kan ske av i huvudsak två institutioner: RIKAB, eller motsvarande, samt Skatteverket. Om Skatteverket ska sköta uppbörden bör emellertid avgiftsplikten inte vara begränsad till en avgift per hushåll utan vara strikt individuell (se avsnitt 5.7.1). På samma sätt förefaller kopplingen till apparatinnehav olycklig, särskilt om man ska bibehålla den kontrollverksamhet som finns i dag. Det verkar inte lämpligt att bygga upp en kontrollverksamhet för apparatinnehav i Skatteverkets regi. Att släppa apparatkopplingen innebär å andra sidan att avgiften blir mycket lik en skatt, vilket bör undvikas av skäl som redovisats tidigare (se avsnitt 5.1.2).

Nedan sammanfattas för- och nackdelar med att låta de olika institutionerna sköta uppbörden av en avgift.

RIKAB

Fördelen med att låta RIKAB sköta uppbörden är att man har lång erfarenhet av att göra detta. Vid en internationell jämförelse är också verksamheten mycket effektiv. Även om avgiften skulle göras individuell kan man förvänta sig att det system som RIKAB etablerat kan användas på ett effektivt sätt. Den enda nackdelen med att låta RIKAB sköta uppbörden är att en specifik organisation i sig är kostsam. För närvarande kostar uppbörden ca 160 miljoner kronor årligen. Huruvida det är dyrare än att låta Skatteverket göra det beror emellertid på vad Skatteverket *de facto* ska göra (se nedan).

Skatteverket

En av de stora fördelarna med att låta Skatteverket ta över uppbörden är att Skatteverket redan har en uppbördsorganisation. Det innebär att marginalkostnaden för att ta in ytterligare pengar skulle kunna bli liten. Detta gäller framför allt om man väljer att ha en public service-avgift av typen begravningsavgift som är en viss procent på beskattningsbar inkomst. Skatteverket har uppgivit till utredningen att kostnaden för att ta in begravningsavgiften är uppskattningsvis 10 miljoner kronor. Intäkten från en sådan avgift blir konjunkturberoende eftersom den ökar med skatteuttaget.

Det är inte rimligt att public service-avgiften ska variera med inkomstens storlek. Den ska vara lika för alla. Om avgiften görs om till ett procentuellt beräknat belopp får den inte heller den karaktär av ersättning för en tjänst som krävs för att mervärdesskattebeläggning ska vara möjlig. Avgiften blir i stället en skatt.

Avgiften debiteras i dag på särskild räkning som skickas ut av RIKAB och den kan erläggas en gång per år, två gånger per år eller fyra gånger per år (kvartalsvis). Att kunna dela upp betalningen av avgiften är en service åt avgiftsbetalarna i dagens system. Vid framtida direktfinansiering kommer medlen från avgiften att tillfalla public service-företagen direkt. Det kommer därför att vara viktigt för företagen att tillströmningen av medel sker löpande över året. Det är också viktigt att bibehålla möjligheten för avgiftsbetalarna att kunna dela upp betalningen, även om beloppet per individ blir mindre, ca 1 000 kr vid en strikt individuell avgift.

Om avgiften förs upp på slutskattsedeln och inte betalas in preliminärt kommer uppbörden att ske i samband med att slutskattsedeln skickas ut till de avgiftsskyldiga, dvs. en gång per år. Inbetalning torde få ske i enlighet med vad som gäller för inbetalning av kvarsfatt. Avgiften kommer *de facto* att inflyta ca 1,5 år efter inkomståret. Public service-företagen får i dag avgiftsmedel en gång i månaden vilka betalas i förskott av hushållen. En övergång till ett system där pengarna kommer in långt i efterhand måste hanteras separat, vilket säkert är möjligt men kräver särskild utredning. Det allra enklaste är förmodligen att Skatteverket förskotterar, men vilka räntekostnader en sådan åtgärd skulle medföra är inte utrett (jämför systemet för kommunavräkning). En årlig uppbörd kommer att innebära att vissa blir debiterade sin avgift på slutskattsedeln tillsammans med kvarsfatt, andra får ta av sin överskjutande skatt för att betala avgiften och en grupp kommer, precis som ovan, att bli särskilt fakturerade av Skatteverket för just avgiften, vilket skulle medföra särskilda kostnader.

Om man i stället vill att avgiften ska flyta in successivt till public service-företagen är det möjligt att använda sig av preliminärskattsystemet. Preliminär skatt ska betalas löpande under inkomståret och den ska så långt möjligt motsvara den slutliga skatten. Preliminärskatt ska betalas av såväl löntagare som enskilda näringsidkare. Löntagares preliminärskatt betalas genom skatteavdrag enligt särskild tabell (s.k. A-skatt). Det är möjligt att ta in en fast avgift via skatteavdrag enligt skattetabell. Detta förutsätter emellertid att det finns en arbetsgivare eller motsvarande som är skyldig att göra ett sådant skatteavdrag. Skatteavdrag ska göras av den som betalar ut kontant ersättning för arbete till mottagare som har A-skatt (dvs. i regel den som är löntagare eller pensionär). Avgiften kan läggas in i skattetabellerna och man kan få en successiv uppbörd under året. Enskilda näringsidkare betalar löpande preliminärskatt genom särskild debitering (s.k. F-skatt). Även denna debitering skulle kunna bestämmas så att den omfattar public service-avgiften.

Ett problem med en sådan uppbörd via preliminärskatteavdrag är att uppbörden av public service-avgiften också blir preliminär. Det finns t.ex. personer som har ojämna inkomster och för vilka det inte görs ett skatteavdrag varje månad. Dessa kommer inte att ha betalat hela sin avgift när inkomståret är slut och en reglering måste göras på slutskattsedeln. De som har överskjutande skatt kan betala resterande avgift med dessa medel. De som har kvarsfatt blir också debiterade det avgiftsbelopp som saknas.

Om avgiften ska betalas av individer över 18 år folkbokförda i Sverige måste man utforma skattetabeller som inte omfattar personer under 18 år och personer som inte är folkbokförda i Sverige. Detta kräver fler skattetabeller och det gäller för den som är skyldig att göra skatteavdrag enligt tabell att välja rätt tabell så att uppbörden av inkomstskatt och avgift blir korrekt. Detta ökar den administrativa bördan för den som ska hantera systemet. För den avgiftsskyldige för vilken det inte görs något skatteavdrag skulle avgiften få tas ut på slutskattsedeln. Och för den som inte erhåller någon slutskattsedel måste Skatteverket skicka ut särskild faktura. Frågan om hur ofta den faktureringen ska ske är öppen.

I dag är skyldigheten att betala avgift begränsad till en avgift oberoende av antal apparater i ett hushåll. I ett system med individuell avgift kommer i stället varje avgiftsskyldig individ att betala, oberoende av hur många som bor i hushållet. Ensamhushåll kommer att få en lägre kostnad och för hushåll med fler än två avgiftsskyldiga individer kommer utgiften till public service att öka jämfört med i dag. Det är möjligt att införa ett system där varje hushåll inte ska vara skyldigt att betala mer än ett visst antal public service-avgifter. Ett sådant system innebär emellertid att uppgifter om antal avgiftsskyldiga individer per hushåll måste samköras med uppgifter om antal avgiftsskyldiga, vilket innebär ytterligare administrativa kostnader för uppbörden. En sådan begränsning får också konsekvenser för nivån på avgiften. Det är sannolikt att den nivå som då krävs för att den sammanlagda intäkten för public service-företagen ska bli lika stor, inte är hälften av nuvarande avgift utan mer än hälften. Det innebär i sin tur att ett hushåll med två avgiftsskyldiga får betala mer än i dag i public service-avgift.

Slutsats

Om man vill att public service-avgiften ska betalas av individer över 18 år folkbokförda i Sverige är uppbörden förenad med extra kostnader för Skatteverket eftersom särskilda systemanpassningar måste till. Någon uppskattning av dessa kostnader har inte gjorts, men de består alltså framför allt i framtagning och hantering av dubbla skattetabeller, särskild fakturering av de som inte får slutskattsedel men som ska betala avgift och ett system som kan separera de inkomna avgiftsmedlen från skattemedlen och kanalisera dem till public service-företagen. Skillnaderna mot t.ex. hanteringen av dagens begravnings-

avgift är som synes mycket stora och det är sannolikt att dessa skillnader medför stora kostnader. Givet att public service-avgiften ska beläggas med mervärdesskatt anser jag att den uppbördsform som existerar i dag är mest rationell.

5.8 Sponsring

Sponsring regleras i 7 kap. 8 § radio- och TV-lagen och i sändningstillstånden. Särskilda skrivningar finns i propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012* (prop. 2005:06:112, s. 37 ff).

5.8.1 Direkt och indirekt sponsring

I sändningstillstånden är regleringen av sponsring i dag indelad i två olika typer. Det är dels den direkta sponsringen som utgörs av bidrag som tillfaller public service-företaget direkt, dels den s.k. indirekta sponsringen som omfattar olika typer av situationer där bidrag givits till någon annan än public service-företaget.

Sponsringen är reglerad i företagens respektive sändningstillstånd. UR har bara möjlighet till s.k. indirekt sponsring. SR har den möjligheten men också möjligheten till sponsring av "utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SR är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen (EBU) eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder". SVT har båda dessa möjligheter och dessutom möjlighet till sponsring av "sändningar i samband med sportevenemang".

5.8.2 Direkt sponsring

Förslag: Nuvarande regler för sponsring i SVT skärps. Sponsring av sändningar i SVT får endast förekomma i samband med maximalt 20 sportevenemang per år.

Möjligheten till sponsring av sändningar som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SR eller SVT är arrangör, under förutsättning 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, tas bort.

Mina förslag innebär ändringar i sändningstillstånden.

Bakgrund

Viss möjlighet för SVT att finansiera program genom direkt sponsring föreslogs i *Proposition om radio- och TV-frågor* (prop. 1990/91:149, s. 179 ff). Skälet var att det blivit vanligt med sponsring i TV, särskilt av stora sportevenemang, och att man förutspådde att sponsring i framtiden skulle vara en nödvändighet för att SVT skulle kunna sända ett brett sportutbud. Ärendet hade diskuterats i *Sponsring m.m. av Sveriges Radios program* (Ds 1989:65).⁹

Kommersialiseringen av idrotten hade ökat under en tid. I mitten av 1980-talet började priserna på rättigheter till större internationella sportevenemang, som exempelvis OS i Los Angeles, att stiga. Frågan om sporträttigheternas kostnad blev föremål för allmänt intresse när TV3 förvärvade rättigheterna till ishockey-VM 1989.

Möjligheten till finansiering genom sponsring kom emellertid att inte bara gälla sportevenemang utan även andra offentliga sammankomster eller tillställningar. Denna möjlighet kallas ofta *Lex Carola* eftersom den tillkom efter att Carola Häggkvist vunnit finalen i Eurovision Song Contest 1991 och möjligheten innebär att SVT får finansiera sändning av program genom sponsring om SVT är arrangör, det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot EBU och det direktsänds till flera länder. När Carola Häggkvist hade vunnit innebar det att finalen påföljande år skulle arrangeras av SVT och man bedömde att det skulle medföra höga kostnader. En möjlighet att sponsra sändningen skulle underlätta för SVT att genomföra arrangemanget utan att övrig programverksamhet blev lidande.

Enligt sändningstillståndet är huvudregeln alltså ett förbud mot sponsring och ovanstående ska ses som undantag.

⁹ Här definierades också termerna direkt och indirekt sponsring, där huvudskillnaden är att den första är en intäkt och den andra en utebliven kostnad, s. 19.

Sponsring i SVT

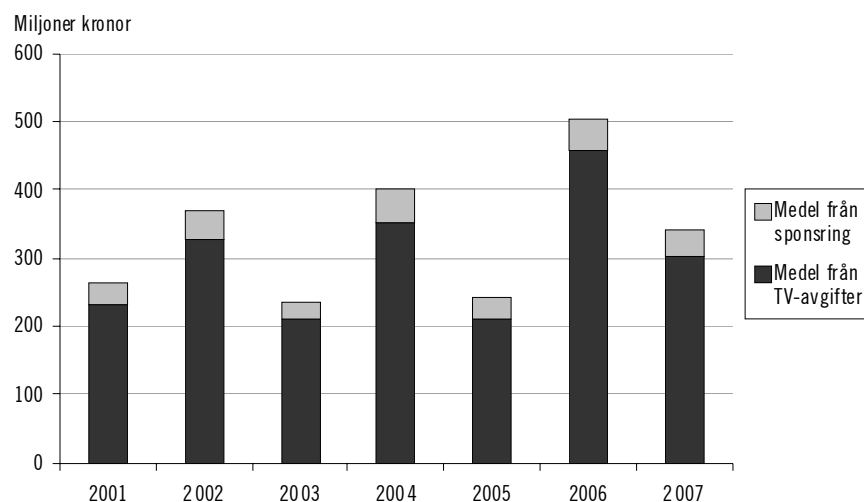
Nästan alla sponsringsavtal som tecknas för SVT rör sändningar av sportevenemang. Under 2007 sponsrades sändningarna av ca 50 små och stora sportevenemang och endast 1 av annan typ, nämligen den svenska finalen i Eurovision Song Contest, populärt kallad *Melodifestivalen*. De ca 50 sportevenemangen var uppdelade i sammanlagt över 400 sändningar. Vissa evenemang innebär bara en sponsrad sändning, såsom DN-galan och EM i dressyr. Andra evenemang innebär ett större antal sponsrade sändningar, såsom alpina VM i Åre med 20 sponsrade sändningar eller VM i konståkning med 10 sponsrade sändningar. Av de sportevenemang som SVT sände under 2007 var det endast ett tiotal där sändningen inte sponsrades, men där den enligt regelverket hade kunnat sponsras.

Det är i huvudsak evenemangssändningarna som sponsras även om det också finns en möjlighet att under vissa villkor sponsra sändningen av magasinprogram. Under 2007 sponsrades sändningen av 20 magasinprogram av typen *Hockeykväll* medan man valde att inte söka sponsorer för sändningen av magasinprogrammet *Fotbollskväll*. Övriga sändningar från sportredaktionen, som framför allt består av fördjupande nyheter, krönikor och bulletiner, är inte möjliga att sponsra. Det är också evenemangssändningarna som dominerar sportutbudet i SVT. Ca 70 procent av TV-sportens totala sändningstid på 1 668 timmar under 2007 utgjordes av vad man i public service-redovisningen betecknar idrottstävling. I begreppet idrottstävling ryms både evenemang och mer vardagliga tävlingar, men evenemangen dominerar.

SVT-sportens sponsringsintäkter varierar mellan åren på samma sätt som deras kostnader; under OS-år är utgifterna och sponsringsintäkterna högre än annars. I relation till SVT:s totala avgiftsmedel är sponsringsintäkterna omkring 1 procent. I relation till den totala programkostnaden är den ca 1,5 procent och i relation till SVT-sportens omsättning är sponsringsintäkterna knappt 10 procent (se figur 5.3).

Sponsringsförsäljningen hos SVT sköts sedan 2006 av ett externt bolag, *More Space*, som har ett exklusivitetsavtal med SVT under innevarande tillstandsperiod. *More Space* gör uppskattningar av hur stor publik som ett visst förvärvat evenemang kan förväntas få och söker sponsring baserat på detta. Uppgiften för *More Space* är att söka så mycket sponsring som möjligt för de evenemangssändningar som SVT beslutat ska sponsras.

Figur 5.3 Finansiering av SVT-sportens kostnader



Källa: Public service-redovisningarna.

Möjligheten till direkt sponsring har hittills ökat SVT:s disponibla medel för att köpa in rättigheter för sportevenemang. SVT kalkylerar med vissa sponsringsintäkter när utbudsstrategin formuleras. Sponsringsintäkterna är emellertid i de flesta fall inte direkt kopplade till ett visst evenemang utan sponsringen söks först efter att SVT redan har planerat eller gjort sina inköp. Detta menar SVT är en grundläggande princip som garanterar att utbudet inte blir kommersiellt styrt. Det innebär emellertid samtidigt att sponsringen sprids på ett stort antal sändningar där inte varje sändning i sig egentligen har en så hög kostnad att SVT behöver sponsringsintäkter för att kunna köpa rättigheterna.

I vissa fall är förvärvet av en rättighet knutet till en överenskommelse om att få sponsra sändningen. Det kan röra sig dels om s.k. färdiga paket där en rättighetsägare redan slutit avtal med en sponsor om en exponering av en viss omfattning och typ, dels om en rättighetsägare som begär att en sponsor ska garanteras utrymme men där detta utrymme inte är specificerat. Det senare är vanligare än det förra.

För tittaren är det inte möjligt att skilja mellan när *More Space* i efterhand har sökt sponsring för sändning av ett evenemang som

redan är inköpt och när en sponsor följer med evenemanget och garanteras utrymme från början. Sponsringsintäkternas användning blir därför tydlig för tittaren.

Regelverk och riktlinjer

Sponsring regleras i SVT:s sändningstillstånd och i 7 kap. 8 § radio- och TV-lagen. Genom Granskningsnämndens beslut i ärenden som rör direkt sponsring har det utarbetats en tämligen tydlig praxis. För sponsringsskylten, även kallad "billboard", gäller strikta regler. Den får exempelvis inte innehålla värdeomdömen, rörliga bilder, bilder på någon produkt eller ackompanjeras av musik. Den får bara visas i anslutning till början och slutet av program. Under de senaste tio åren har Granskningsnämnden fällt SVT sex gånger för brott mot regelverket när det gäller direkt sponsring av sportevenemang.¹⁰

I betänkandet *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Riktlinjer för en ny tillståndperiod* (SOU 2005:1) underströks vikten av restriktivitet när det gäller den direkta sponsringens omfattning. Man framhöll att publiken inte fick uppfatta public service-företagen som "styrda av en kommersiell logik". Regeringen gjorde i den senaste propositionen (prop. 2005/06:112) samma bedömning. Det betonades att möjligheten att sponsra sändningar innebär ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten. Regeringen ansåg att de dåvarande riktlinjerna skulle fortsätta att gälla men underströk att restriktivitet skulle gälla inte bara den direkta sponsringens omfattning utan även antalet skyltar och deras utformning.

Regler för sponsring skärps

Frågan om direkt sponsring rör framför allt sportevenemang. Detta beror på den ökade kommersialiseringen av idrotten. Internationell och svensk idrott omsätter enorma belopp årligen och kostnaderna för vissa sporträttigheter är omöjliga att möta för SVT. Att, som SVT redan gjort, rätta sitt utbud därefter är en klok strategi.

¹⁰ *Granskat & klart, tema: Praxissamling om reklam, sponsring och otillbörligt gynnande*, Rapport från Granskningsnämnden (2006). Antalet fällningar ökar om man inkluderar även indirekt sponsring och alla programkategorier. Det bör understrykas att otillbörligt gynnande är en annan sak som inte behandlas här.

Sportsändningar är en viktig del av public service-verksamheten. Sport är underhållning men också ett sätt att spegla hela landet. Sportsändningar erbjuder både en möjlighet till identifikation för utövande amatörer av olika åldrar och kön och en förströelse för stora grupper. Som public service-företag är det viktigt att SVT har möjlighet att sända idrott på olika nivåer, trots de ökade rättighetskostnaderna. Möjligheten att sponsra sportevenemang ska därför få finnas kvar.

Jag kan emellertid konstatera att den uttalade riktlinjen hos riksdag och regering om restriktivitet inte efterföljs. Drygt 400 sponsrade evenemangssändningar under 2007 anser jag inte är en restriktiv hantering. Det innebär att det i genomsnitt visas sponsringsskyltar i SVT oftare än en gång per dag.

Jag föreslår därför att nuvarande regler skärps. Sponsring ska få förekomma i samband med sändningar av maximalt 20 sportevenemang per år. Antalet sponsrade sändningar bör därmed kunna minskas till mindre än hälften av nuvarande nivå.

Det är mindre lämpligt att föreskriva för vilka sportevenemangssändningar som sponsring ska vara möjligt eftersom sportutbudet skiljer sig från år till år. Situationen när det gäller rättigheter förändras också ständigt. En skärpning av reglerna för direkt sponsring kommer att innebära att SVT får mindre resurser. Det kan komma att påverka de inköp som SVT kan göra på sportområdet. Genom att ge SVT fria händer att välja vilka sportevenemangssändningar som ska kunna sponsras säkerställs SVT:s förhandlingsutrymme gentemot rättighetsinnehavarna. Förhoppningen är att man därigenom kan upprätthålla en stor mångfald i utbudet.

Övrig direkt sponsring

Jag föreslår också att möjligheten för SR och SVT till sponsring av sändningar som görs inom ramen för ett åtagande gentemot EBU eller är ett arrangemang av liknande betydelse tas bort. I dag används denna möjlighet bara av SVT i samband med den svenska finalen i *Melodifestivalen*.

Jag bedömer inte att denna förändring får några allvarigare konsekvenser för SVT:s möjlighet att sända den svenska finalen i *Melodifestivalen*. Mot bakgrund av den ökade kommersialiseringen i allmänhet och *Melodifestivalen* i synnerhet anser jag tvärt om att

det förefaller lämpligt att ta bort möjligheten till direkt sponsring av utsändningen av den svenska finalen i *Melodifestivalen* (se avsnitt 6.2.4).

5.8.3 Indirekt sponsring

Bedömning: Termen indirekt sponsring är problematisk och bör i public service-företagens sändningstillstånd ersättas av mer precisa termer för de olika verksamheter som i dag förekommer under benämningen indirekt sponsring.

I 7 kap. 8 § radio- och TV-lagen anges vad som är ett sponsrat program. Det är ett program som "inte är en annons som helt eller delvis har bekostats av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten eller som framställer audiovisuella verk". Det innebär att det kan vara fråga om sponsring i lagens mening när exempelvis Nordisk Film- och TV-fond ger bidrag till produktionen av en dokumentärfilm som SVT sedan köper visningsrätten till av den externa producenten. Det är tillåtet för alla public service-företagen att sända sådana sponsrade program under förutsättning att köpet av visningsrätten sker till ett marknadsmässigt pris. Detsamma gäller samproduktion med någon annan som fått ett bidrag, om public service-företagets insatser minst motsvarar värdet av rättigheterna.

Termen sponsring används emellertid också i dagligt tal och har då en annan betydelse än den som anges i radio- och TV-lagen. Ekonomistyrningsverket definierar exempelvis sponsring som "ett affärsmässigt samarbete till ömsesidig nytta för båda parter". Denna betydelse stämmer väl överens med vad jag anser är den allmänna förståelsen av begreppet.

Termen indirekt sponsring i sändningstillstånden för public service-företagen är därför missvisande. Den indirekta sponsringen är bara tillåten om den inte är till ekonomisk nytta för public service-företaget, dvs. den indirekta sponsringen får inte medföra att public service-företaget betalar ett pris som inte är marknadsmässigt. Har public service-företaget betalat ett underpris och den indirekta sponsringen blivit till ekonomisk nytta för public service-företaget så är den inte heller tillåten.

Jag föreslår därför att termen indirekt sponsring tas bort i sändningstillstånden för public service-företagen. I stället bör man använda de termer som används i förarbetena till nuvarande sändningstillstånd och som anges i sändningstillståndet och skilja mellan *köp av sändningsrätter*, *samproduktion* och *EBU-sändning*. Köp av sändningsrätt definieras som program där public service-företaget köpt en sändningsrätt till ett färdigproducerat eller icke färdigproducerat program som fått bidrag, eller som senare får bidrag från utomstående, om public service-företaget betalat ett marknadsmässigt pris för rättigheterna. Samproduktion definieras som ett program som framställs eller har framställts i samarbete med någon annan som fått bidrag från utomstående för sin andel av produktionen, om public service-företagets insatser minst motsvarar värdet av erhållna rättigheter. Slutligen definieras en EBU-sändning som en sändning av ett program som framställs eller har framställts av programföretag i ett annat land inom ramen för åtaganden gentemot EBU där bidrag till produktionen lämnats från utomstående.¹¹

Jag föreslår ingen förändring av tillämpningen av reglerna för köp av sändningsrätt, samproduktion och EBU-sändning. Jag anser att det är av stor betydelse att public service-företagen kan visa program som är finansierade på ovanstående vis.

Jag kan konstatera att radio- och TV-lagen inte skiljer på vad som i allmänhet förstås med sponsring och vad man hittills i sändningstillstånden för public service-företagen har kallat indirekt sponsring. Frågan om sponsring i radio- och TV-lagen hanteras för närvarande av *AV-utredningen* (Ku 2007:07).

Riksrevisionen har granskat regleringen av indirekt sponsring för SVT för att få svar på frågan om det finns en fungerande styrning och ett fungerande regelverk. Bedömningen är att restriktionen att inköp av indirekt sponsrade program ska ske till ett marknadsmässigt pris inte tillför något utöver övriga centrala villkor, och regeringen bör därför pröva behovet av den faktiska nyttan av denna specifika restriktion. Rapporten publicerades den 28 maj 2008 och jag har därför inte haft möjlighet att ta djupare ställning till den. Om regeringen väljer att gå vidare med Riksrevisionens bedömning kommer emellertid de terminologiska problem som jag berört ovan när det gäller indirekt sponsring inte längre vara aktuella. Om ett köp till underpris (dvs. ett pris som ligger under

¹¹ Se public service-företagens sändningstillstånd för perioden 2007–2009.

det marknadsmässiga priset) skulle bli tillåtet skulle det innebära att köpet är till ömsesidig nytta för båda parter, vilket är den allmänna förståelsen av begreppet sponsring.

5.9 Ikraftträdande

Jag föreslår att ändringarna i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst och övriga författningsändringar ska träda i kraft samtidigt som en ny tillståndperiod börjar gälla för SR, SVT och UR, dvs. den 1 januari 2010.

6 Uppdragets allmänna utformning och uppföljning

Nuvarande uppdrag är reglerat i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Finansieringen av public service regleras i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012* (prop. 2005/06:112) finns förtydliganden av uppdraget. Public service-företagen påverkas även av bland annat radio- och TV-lagen (1996:844), EG-direktiv, yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och allmänna riktlinjer i propositioner som riksdagen antagit (se bilaga 2 för en utförlig beskrivning av gällande lagar och regler).

6.1 Tillståndens periodens längd

Förslag: Sändningstillstånden för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB ska gälla från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2015.

Längden på tillstånden för public service varierar i olika länder. I Finland är delar av verksamheten reglerad i en speciell public service-lag och Danmark har ett så kallat public service-kontrakt som löper på fyra år. I Norge är uppdraget samlat i föreskrifter och bolagsordning och i Storbritannien är BBC:s uppdrag reglerat i en överenskommelse som gäller i tio år med möjlighet att ompröva delar av uppdraget.

I en omvärld som kännetecknas av snabba förändringar är det betydelsefullt att public service-företagen ges möjlighet att inom ramen för uppdraget själva agera för att möta förändringar. Uppdragets omfattning, inriktning och ekonomiska förutsättningar bör därför ligga fast under en längre period. En längre tillståndsperiod

understryker också företagens självständighet och integritet. Samtidigt skulle en allt för lång tillståndsperiod vara till nackdel då riksdag och regering regelbundet behöver utvärdera verksamheten och ta hänsyn till förändrade förutsättningar i omvärlden som kräver en översyn av uppdraget. Det kan t.ex. gälla ny teknik, nya regelverk och andra medieformer.

Jag föreslår därför att sändningstillstånden för SVT, SR och UR ska gälla från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2015. En sexårig tillståndsperiod ger stabilitet och skapar långsiktiga planeringsförutsättningar för public service-företagen.

6.2 Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet

6.2.1 Bakgrund

När det gäller företagens verksamhet görs en åtskillnad i uppdraget mellan kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet. Kärnverksamhet är att producera och sända radio och TV till allmänheten. Vid sidan av kärnverksamheten har företagen möjlighet att bedriva kompletterande verksamhet, exempelvis på Internet. Därutöver kan public service-företagen bedriva sidoverksamhet. Public service-företagens verksamhet medför att det inom företagen samlas produkter, kompetenser och resurser som också kan användas för andra ändamål. Det kan till exempel vara uthyrning av produktionsresurser eller distributionsteknik som har förvärvats av företagen till den egna verksamheten och hyrs ut till externa företag för att täcka viss överkapacitet. Andra exempel är försäljning av programidéer och rättigheter till andra radio- och TV-företag samt viss försäljning av egenproducerade program via hemsidan.

Kärnverksamheten regleras i företagens sändningstillstånd och sidoverksamheten i anslagsvillkoren. När det gäller den kompletterande verksamheten regleras direktsändningar på Internet av radio- och TV-lagen under förutsättning att det rör sig om antingen en direktsändning eller en sändning av ett inspelat program som tillhandahålls på tider som sändaren bestämmer samt att sändningen är

tillgänglig för alla som vill ta del av den.¹ Regeringen ger i propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012* (prop. 2005/06:112) riktlinjer för övrig kompletterande verksamhet på Internet, som texter och tjänster på begäran. Där anges att de principer i form av opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden, förbud mot reklam m.m. som gäller för företagens kärnverksamhet också bör tillämpas på den kompletterande verksamheten. Skrivningen är inte juridiskt bindande på samma sätt som bestämmelser i lag eller villkor i ett sändningstillstånd.

I takt med att Internet spelar en allt viktigare roll anser jag att mycket talar för att all kompletterande verksamhet som public service-företagen bedriver på Internet bör lagregleras på sikt. I de fall detta görs måste hänsyn tas till att yttrandefrihet i de grundlagsskyddade medierna inte får begränsas på andra sätt eller i andra avseenden än vad som framgår av YGL (se bilaga 2).

6.2.2 Reglering av kärnverksamheten

Förslag: Public service-företagens kärnverksamhet ska vara att producera och sända radio och TV till allmänheten.

Bedömning: Företagen får inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning, genom att till exempel starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster.

Public service-företagens kärnverksamhet ska fortsättningsvis vara att producera och sända radio och TV till allmänheten. Under nuvarande tillståndsperiod gäller att public service-företagen inte får ändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning utan regeringens medgivande. I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2010* (prop. 2005/06:112) framgår att regeringen med detta menar att företagen inte får ”starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster”. Jag anser att detta bör gälla även för nästkommande period.

Vad som är att betrakta som permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster är emellertid inte helt klart. Jag anser att det

¹ ”Radio- och TV-lagens tillämplighet på webbradio och mediets särskilda genomslagskraft avseende digitalradio”, beslut, 7/2 2007 i ärende SB 72/07, Granskningsnämnden för radio och TV.

är fråga om en ny programkanal när kanalen har ett eget namn och en egen distribution. En kanal som består av material från andra kanaler är en ny kanal om den sänds, omnämns och därmed kan uppfattas som en egen kanal. Om innehållet inte finns på samma sätt i någon annan kanal är kanalen att betrakta som en ny programkanal. För att starta en sådan programkanal bör det även framledes krävas ett medgivande från regeringen.

Att däremot starta en kanal med samma innehåll som i en redan existerande kanal i kärnverksamheten, men med exempelvis möjlighet att separera ljudet eller där bilden har större detaljrikedom, bör inte betraktas som en ny programkanal eller liknande tjänst. Den typen av ökat tillgängliggörande bör vara förenlig med det existerande uppdraget, så länge det inte skadar kärnverksamheten. På samma sätt bör inte regeringens medgivande krävas för att tillgängliggöra kärnverksamheten på nya plattformar.

6.2.3 Gränser för den kompletterande verksamheten

Förslag: För att förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig kärnverksamheten är det nödvändigt att public service-företagen bedriver kompletterande verksamhet, exempelvis på Internet. Den kompletterade verksamheten ska omfattas av samma riktlinjer om opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam som tillämpas på kärnverksamheten. Den kompletterande verksamheten ska finansieras av public service-avgifter och den ska inte skada kärnverksamheten eller strida mot de grundläggande principer som gäller för programverksamheten.

För att förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig kärnverksamheten är det nödvändigt att public service-företagen även fortsättningsvis bedriver kompletterande verksamhet, exempelvis på Internet (se avsnitt 15.3.1). Nya tekniska lösningar och förändrad mediekonsumtion får till följd att förutsättningarna för public service delvis ändras vilket gör att public service-utbudet behöver finnas tillgängligt på de plattformar där det finns en efterfrågan. Möter inte public service-företagen förändringarna riskerar verksamhetens betydelse att minska.

De riktlinjer om opartiskhet, saklighet, demokratiska värden och förbud mot reklam som gäller för kärnverksamheten ska i fortsättningen även gälla för den kompletterande verksamheten. Den kompletterande verksamheten ska ses som verksamhet som är direkt anknuten till kärnverksamheten och ska därmed enligt 1 § lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, även fortsättningsvis finansieras av public service-avgifter. Företagen ska inte bedriva någon verksamhet som kan skada kärnverksamheten eller som kan uppfattas strida mot de grundläggande principer som gäller för programverksamheten.

UR och SVT bör även fortsättningsvis ha möjlighet att sända text-TV som är ett betydelsefullt medium med hög användning. Text-TV kan sägas höra till kärnverksamheten eftersom det rent tekniskt rör sig om en direktsändning, men verksamheten är inte tillståndspliktig. För tittaren uppfattas emellertid text-TV förmodligen mer som en tjänst på begäran och liknar därför snarare public service-företagens tjänster på Internet. Det innebär att jag snarare betraktar text-TV som en kompletterande verksamhet. Jag anser därmed att det inte är nödvändigt att riksdag och regering reglerar huruvida UR och SVT sänder text-TV eller inte.

6.2.4 Reglering och översyn av sidoverksamheten

Förslag: Public service-företagen ska i begränsad omfattning ha möjlighet att bedriva sidoverksamhet. All sidoverksamhet ska bära sina egna kostnader, särredovisas och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheten ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att den kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada varumärket.

Bedömning: Det finns behov av att se över sidoverksamheten inom SVT och hur den ska regleras.

Public service-företagen ska även fortsättningsvis i begränsad omfattning ha möjlighet att bedriva sidoverksamhet. All sidoverksamhet ska bära sina egna kostnader, särredovisas och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksam-

heten får inte ges en sådan omfattning eller vara av en sådan karaktär att den riskerar att inkräkta på kärnverksamheten.

Public service-företagens försäljning av diverse produkter utgör en del av sidoverksamheten. På hemsidan svt.se finns över 400 titlar med DVD-filmer och musik och mer än 180 artiklar såsom spel, leksaker, kläder och textilier m.m. till försäljning. Flera av produkterna har anknytning till SVT:s barnprogram. För att sälja vissa produkter har SVT slutit avtal med ett antal kommersiella företag som har produkterna till försäljning i egna butiker.

Public service-företagen ska även fortsättningsvis ha möjlighet att bedriva viss försäljning via hemsidan. Jag anser emellertid att SVT:s försäljning av produkter är av den omfattning och karaktär att den riskerar att skada SVT:s varumärke som representerar public service som ett fritt, oberoende och icke-kommersiellt alternativ. Oberoendet från kommersiella intressen tillsammans med den publicistiska självständigheten måste vara grunden i public service-uppdraget.

Sidoverksamheten får därför inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att den riskerar att skada SVT:s eller public services varumärke. Mot bakgrund av ovanstående bedömer jag att det finns behov av att se över sidoverksamhet inom SVT och hur den ska regleras.

6.3 Anslagsvillkorens bestämmelser

Förslag: De bestämmelser i anslagsvillkoren som fortsättningsvis ska gälla skrivs in i public service-företagens bolagsordningar enligt bilaga 3.

6.3.1 En konsekvens av förslaget om direktfinansiering

Förslaget om finansiering av public service innebär att riksdagen i framtiden inte kommer att besluta om årliga anslagsvillkor för public service-företagen (se kap. 5). I anslagsvillkoren finns bestämmelser om ekonomiska förutsättningar för företagen samt föreskrifter om organisation och revision. Flera av bestämmelserna i anslagsvillkoren är inte nödvändiga och några kommer till följd av förslaget om direktfinansiering att utgå. De bestämmelser som ska regleras i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst behandlas i kap. 5.1.5. De bestämmelser som återstår och som från och med den 1

januari 2010 ska gälla för public service-företagen måste regleras på annat sätt.

6.3.2 Bestämmelserna ska skrivas in i bolagsordningarna

I andra länder där det bedrivs public service-verksamhet, till exempel i Finland, finns en stor del av uppdraget samlat i programföretagets bolagsordning. De svenska public service-företagens bolagsordningar innehåller i dag inte några bestämmelser som reglerar företagets programverksamhet, organisation eller resursanvändning. Några formella hinder för att införa sådana finns inte. I 3 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) regleras endast vad som måste anges i en bolagsordning. I förarbetena till aktiebolagslagen framgår att det inte finns några hinder mot att ta in andra bestämmelser i bolagsordningen än vad som föreskrivs enligt lagen.² Bestämmelserna får dock inte strida mot aktiebolagslagen, annan lag eller författning eller vara sinsemellan motstridiga. Det är vidare lämpligt att bestämmelser i en bolagsordning är av mer bestående karaktär och inte ändras på regelbunden basis.

Jag föreslår att de bestämmelser i anslagsvillkoren som fortsättningsvis ska gälla skrivs in i public service-företagens bolagsordningar enligt bilaga 3. Det gäller exempelvis bestämmelserna om att SVT och SR ska ha en decentraliserad organisation, att verksamheten ska syfta till god effektivitet och produktivitet, hur sidoverksamheten ska regleras och att företagen varje år ska redovisa hur uppdraget har fullgjorts i en public service-redovisning.

6.3.3 Konsekvenser av reglering i bolagsordning

En konsekvens av att föra in bestämmelser i bolagsordningarna är att public service-företagens styrelser och indirekt revisorerna blir ansvariga för att övervaka och bedöma att bestämmelserna har efterlevts. På bolagsstämman tar Förvaltningsstiftelsen i sitt beslut om ansvarsfrihet för företagens styrelser slutgiltigt ställning till detta. Förvaltningsstiftelsen får härmed en tydligare ägarroll bland annat för en effektiv resursanvändning inom företagen (se avsnitt 4.2.3 och 4.3.4).

² Prop. 2004/05:85, Ny aktiebolagslag, s. 538.

Jag anser inte att förslaget kommer att få några avgörande konsekvenser för Granskningsnämndens uppföljning av public service-uppdraget eftersom den nästan uteslutande gäller bestämmelser som är direkt programrelaterade, dvs. inte villkor om ekonomi och organisation som det i huvudsak är fråga om i detta fall (se avsnitt 6.5.2).

6.3.4 Överenskommelser mellan public service-företagen

Bedömning: Överenskommelser mellan public service-företagen bör sändas till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden innan verksamhetsåret börjar och det bör tydligt framgå vilket ansvar respektive public service-företag har och hur verksamheterna ska utvecklas.

Public service-företagen har enligt sändningstillstånden möjlighet att sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser för språkliga och etniska minoriteter samt gällande program om och för personer med funktionsnedsättning.

På vilket sätt företagen har fördelat ansvaret ska formuleras i en överenskommelse mellan företagen. Enligt anslagsvillkoren ska dessa överenskommelser sändas till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden.

Public service-företagen bör även fortsättningsvis ha möjlighet att sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser för språkliga och etniska minoriteter samt för personer med funktionsnedsättning. Min bedömning är att överenskommelserna bör sändas till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden innan verksamhetsåret börjar. Överenskommelserna bör också vara tydliga när det gäller vilket ansvar respektive företag har för verksamheterna och hur företagen planerar att verksamheterna ska utvecklas. För att se till att rätt åtgärder vidtas och för att utveckla verksamheterna är det lämpligt att SVT, SR och UR även fortsättningsvis har ett nära och kontinuerligt samarbete med berörda organisationer.

6.4 Redovisning av hur uppdraget har fullgjorts

Förslag: Public service-företagen ska årligen senast den 1 mars redovisa hur uppdraget har fullgjorts i en public service-redovisning. Public service-företagens revisorer ska granska redovisningarna.

Public service-företagen lämnar sedan 1997 en årlig public service-redovisning till Kulturdepartementet och Granskningsnämnden.³ Förslaget innebär att kravet på public service-redovisning anges i bolagsordningarna (se bilaga 3).

6.4.1 Redovisningarnas innehåll

Företagens public service-redovisningar är viktiga underlag till Granskningsnämnden, regering och riksdag när det gäller hur kraven i sändningstillstånd och anslagsvillkor har uppfyllts. De utgör också en betydelsefull information till allmänheten om public service-verksamheten. Vart och ett av public service-företagen ska därför även fortsättningsvis redovisa hur uppdraget har fullgjorts i en public service-redovisning.

Redovisningen ska innehålla en beskrivning av hur företagen har valt att bedriva verksamheten för att uppfylla uppdraget som givits i sändningstillstånd och i bolagsordningar. Public service-företagens samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas tydligt. Statistik och beskrivningar ska utformas så att det blir möjligt att följa upp uppdraget och göra jämförelser över tid med avseende på bl.a. kostnader, intäkter och volymer. Nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet ska också finnas med i redovisningen.

Public service-företagen ska vidare beskriva olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen ska även beskriva omfattningen av tittandet och publikens reaktioner samt företagens planer för kommande år.

Public service-redovisningen ska lämnas till regeringen och Granskningsnämnden senast den 1 mars varje år. Public service-

³ Prop. 1995/96:161, En radio och TV i allmänhetens tjänst, bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297.

företagens revisorer ska fortsättningsvis granska redovisningarna med avseende på om innehållet i redovisningarna stämmer överens med innehållet i företagens databaser.

6.5 Uppföljning och granskning av uppdraget

Bedömning: Granskningsnämnden bör årligen i efterhand granska och bedöma om respektive public service-företag har uppfyllt uppdraget. Granskningen bör göras med utgångspunkt i radio- och TV-lagen och sändningstillstånd.

Granskningsnämnden bör, i förekommande fall, motivera varför den anser att uppdraget inte är uppfyllt. Granskningsnämnden bör i sin bedömning inte påtala vilka förändringar eller förbättringar som krävs för att public service-företagen ska uppfylla uppdraget.

Granskningsnämndens nuvarande uppdrag om uppföljning av uppdraget regleras i myndighetens regleringsbrev. Min bedömning innebär ett förtydligande av Granskningsnämndens uppdrag.

6.5.1 Granskningsnämndens nuvarande uppdrag

Granska program och publicera rapporter

Granskningsnämndens huvudsakliga uppgift är att i efterhand granska innehållet i radio- och TV-program vilket görs på eget initiativ eller efter anmälan från allmänheten.⁴ Granskningsnämnden kan fria, kritisera och fälla. Om Granskningsnämnden finner att bestämmelserna om annonser, sponsring och otillbörligt gynnande har överträtts kan nämnden ansöka hos länsrätten om att en särskild avgift ska betalas. I andra fall kan Granskningsnämnden begära att beslutet ska offentliggöras i sändning på lämpligt sätt.

Granskningsnämnden publicerar även rapporter om det svenska radio- och TV-utbudet som utförs av Granskningsnämnden eller av universitets- eller högskoleinstitutioner på uppdrag av nämnden. Myndigheten beslutar självständigt om vilka områden som ska belysas.

⁴ Förordning (2007:1183) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV.

Granska hur uppdragets uppfyllts

Från och med 2008 ska Granskningsnämnden årligen granska helheten när det gäller public service-verksamheten.⁵ Granskningsnämnden ska, med utgångspunkt i de villkor som anges i radio- och TV-lagen, sändningstillstånd och anslagsvillkor, uttala sig om public service-företagen har fullföljt sina uppdrag, om de levt upp till de krav som ställts och om det finns skäl att påtala behov av förändringar eller förbättringar i verksamheten. Public service-redovisningarna och överenskommelser mellan företagen från föregående år fungerar som underlag för Granskningsnämndens bedömning. Granskningsnämnden har cirka tre månader på sig att genomföra granskningen och lämna sitt utlåtande till regeringen. Utlåtandet kan fungera som ett underlag inför beredning av villkoren för nästa tillståndsperiod.

6.5.2 Granskningsnämndens framtida uppdrag

De riktlinjer som riksdag och regering har fastställt ska följas upp. Via public service-avgiften ställs stora resurser till public service-företagens förfogande och det är väsentligt att allmänhet, uppdragsgivare och public service-företagen får en bekräftelse på att avgiftsmedlen har används på rätt sätt. Insyn och öppenhet i hur verksamheten har bedrivits är viktigt för att upprätthålla legitimiteten för public service. Uppföljningen utgör också ett underlag för beslut inför kommande tillståndsperiod.

Granskning av hur uppdraget har uppfyllts är vidare i linje med Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst. Av meddelandet framgår att det är önskvärt att en myndighet eller ett särskilt utsett organ kontrollerar att de företag som fått uppdraget tillhandahåller de tjänster som erbjuds enligt bestämmelserna mellan staten och företaget. Enligt meddelandet kan ett sådant organ vara effektivt endast om det är fristående från det företag som tillhandahåller tjänsten.⁶

⁵ Prop. 2005/06:112, Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012, s. 47; Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Granskningsnämnden för Radio och TV, Regeringsbeslut, Kulturdepartementet, 19/12 2007.

⁶ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (2001/C320/04).

Sverige, Danmark, Finland och Norge har en tämligen likartad modell för granskning där statliga myndigheter årligen granskar hur public service-företagen uppfyller uppdraget.⁷ Granskningen görs med utgångspunkt i public service-företagens rapporter över hur uppdraget har fullgjorts.

Utgångspunkter för granskningen

Granskningen bör göras med utgångspunkt i radio- och TV-lagen och sändningstillstånden. De av anslagsvillkorens bestämmelser som föreslås regleras i bolagsordningarna ska inte granskas av Granskningsnämnden. Dessa kommer istället att granskas av företagets revisorer (se avsnitt 6.3.3).

Public service-företagen har inför nuvarande tillståndsperiod haft uppdrag att formulera mål som redovisar hur de planerar att bedriva verksamheten för att uppfylla uppdraget. Detta har reglerats i anslagsvillkoren. Jag anser att målen är en angelägenhet för public service-företagen och inte bör utgöra en utgångspunkt för granskningen. De kan ses som en beskrivning av hur public service-företagen avser att uppfylla uppdraget.

Bedömning av om uppdraget har uppfyllts

Granskningen ska göras mot bakgrund av den verksamhet som public service-företagen har bedrivit under föregående år. Granskningen bör resultera i en bedömning om respektive public service-företag har uppfyllt sitt uppdrag eller inte. Jag anser inte att Granskningsnämnden i sin bedömning bör påtala vilka förändringar eller förbättringar som krävs för att public service-företagen ska uppfylla uppdraget. Public service-företagen har tolkningsföreträde till uppdraget vilket innebär att det är företagen som bedömer på vilket sätt uppdraget ska uppfyllas. Det är därför inte ändamålsenligt att Granskningsnämnden, som är en statlig myndighet, föreslår vilka förändringar som public service-företagen bör vidta för att uppfylla uppdraget. Däremot bör Granskningsnämnden, i förekommande fall, motivera varför den anser att uppdraget inte är uppfyllt.

⁷ Granskningen utförs av Radio och TV-nämnden i Danmark, Kommunikationsverket i Finland och Medietilsynet i Norge.

Åtgärder om uppdraget inte har uppfyllts

Några sanktionsmöjligheter är inte kopplade till Granskningsnämndens nuvarande uppdrag och jag ser heller inga behov av detta. De funktioner som finns är tillräckliga. Finner Granskningsnämnden anledning till kritik har public service-företagen möjlighet att själva agera. Respektive styrelse kan besluta om åtgärder och styrelsen kan i sista hand avsätta VD. I systemet finns således en inbyggd självreglering.

6.5.3 Ingen kontrollstation

I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012* (prop. 2005/06:112) föreslogs en uppföljning efter halva tillståndsperioden. Eftersom nuvarande tillståndsperiod förkortades från sex till tre år genomfördes inte förslaget som gick ut på att Förvaltningsstiftelsen skulle ansvara för uppföljningen. Ett syfte var att med Granskningsnämndens utlåtande som grund uppmärksamma regering och riksdag på frågor som hade med tillståndets utformning att göra.⁸

Jag anser inte att en sådan uppföljning är en ändamålsenlig lösning. För det första har public service-företagen redan möjlighet att väcka frågor angående uppdraget till regeringen. För det andra kan uppföljningen komma att sammanfalla i tid med en utredning inför nästföljande tillståndsperiod om man utgår från en tillståndsperiod på sex år. För det tredje kan det diskuteras om Granskningsnämndens rapporter utgör tillräckligt underlag för en sådan uppföljning.

⁸ Prop. 2005/06:112, s. 43f.

Innehåll

Inledning

Public service-företagens utbud kännetecknas av hög kvalitet som tillgodoser både bredare och smalare intressen och behov. Det ska finnas något för var och en.

Public service-företagen har många och viktiga uppgifter som särskiljer dem från de kommersiella radio- och TV-företagen. SR och SVT har en viktig demokratisk uppgift att ge medborgarna den allsidiga information de behöver för att kunna ta ställning i samhälls- och kulturfrågor. SR och SVT ska även granska, ifrågasätta och skapa debatt, bilda, spegla och tillgängliggöra. Dessutom har de ett unikt ansvar för underhållning, kulturproduktion och kulturspridning. Public service-företagen har vidare ett särskilt ansvar för språkliga och etniska minoriteter samt för barn och unga. Slutligen har UR ett uppdrag att producera och tillgängliggöra utbildnings- och folkbildningsprogram för främst utbildningsväsendet.

I denna del av betänkandet behandlas public service-företagens specifika uppdrag när det gäller innehåll. Kapitel 7 tar upp företagens demokratiska uppgift och uppdraget att spegla landet och befolkningen och att verka för mångfald i programutbudet. I kapitel 8 behandlas public service-företagens särskilda ansvar för språkliga och etniska minoriteter och i kapitel 9 ansvaret för barn och unga. Public service-företagens kultur- och underhållningsuppdrag behandlas i kapitel 10 där bland annat orkestermusik och SVT:s ansvar för svensk filmproduktion diskuteras närmare. I kapitel 11 behandlas utomstående medverkan och extern produktion och i kapitel 12 utbildningsprogram och UR.

7 Demokrati, spegling och mångfald

7.1 Demokrati och public service

Demokrati är ett mångfasetterat och mångtydigt begrepp. Oavsett hur begreppet definieras är det svårt att tänka sig en fungerande demokrati utan en mångfald av fria och obundna medier där olika åsiktsyttringar får plats och där skilda perspektiv och intressen lyfts fram. Av dessa anledningar är yttrande- och informationsfrihet skyddade rättigheter enligt grundlagen och utgör grundläggande byggstenar i ett demokratiskt samhälle. Att endast manifestera rättigheterna i grundlag räcker dock inte för förverkliga demokratiens ideal. En fungerande demokrati kräver även upplysta medborgare som har tillgång till relevant och allsidig information. Mediernas förmedling av information, deras roll som granskare och som forum för debatt är avgörande på flertalet av de områden där vi som medborgare behöver bilda oss en uppfattning och för att ställa makthavare till svars.¹

I dag har fler medborgare förutsättningar att vara bättre informerade än vad som varit fallet i någon annan generation. Antalet radio- och TV-kanaler är större än någonsin och möjligheterna att sprida information kommer sannolikt att växa i snabb takt. En del forskare har dock noterat att enskilda medier och medieföretag har minskat sitt ansvar för nyhets- och samhällsjournalistiken som ett resultat av en ökad konkurrens om publiken. Det är speciellt framträdande bland kommersiella radio- och TV-kanaler där nyhets- och samhällsjournalistik har en liten för att inte säga obetydlig roll.² Detta ökar betydelsen av en självständig public service med ett uttalat uppdrag att bedriva relevant och saklig nyhets- och samhällsjournalistik.

¹ En uthållig demokrati! Politik för folkstyret på 2000-talet (SOU 2000:1), s. 77.

² Jönsson & Strömbäck 2007, s. 290.

SR och SVT har som enda medieföretag i Sverige ett uttalat uppdrag att ge medborgarna den allsidiga information de behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor.³ Public service-företagen har därmed en viktig demokratisk funktion för att bland annat ge alla medborgare möjlighet att skaffa sig relevant och allsidig information så att de kan ta väl övervägda och rationella beslut t.ex. vid de allmänna valen.

Informationen ska utformas så att den inte bara kommer de samhällsintresserade lyssnarna och tittarna till del. En av public service-företagens viktigaste funktioner är att utforma programverksamheten så att den är relevant och tillgänglig för alla tittare och lyssnare.

Det är angeläget att public service-företagen i framtiden står starka i konkurrensen om medborgarnas uppmärksamhet och fortsätter sin produktion av relevanta samhälls- och nyhetsprogram som informerar, granskar och är forum för debatt. SR:s och SVT:s uppdrag att ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i olika samhälls- och kulturfrågor bör även fortsättningsvis ges hög prioritet.

7.2 Spegling och mångfald

Förslag: Bestämmelsen om att andelen av allmänproduktionen i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent ska tas bort.

Både SVT och SR har enligt sina sändningstillstånd en uppgift att spegla hela landet. Det har inte alltid varit explicit formulerat i uppdraget men i praktiken har uppgiften varit central för företagen. Jag vill här poängtera att hela landet inte bara är en geografisk bestämning, utan att hela landet betyder hela befolkningen, var den än bor. Ett väl utfört uppdrag innebär att den stora mångfalden som finns i landet kommer till uttryck i utbudet. Mångfalden kan också stärkas genom en variation i produktionsformer och med utomstående medverkan samt genom en bredd i utbudet av olika programgenrer (se kap. 10–12).

I anslagsvillkoren finns ett villkor som säger att andelen allmänproduktion i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utan-

³ Sändningstillstånden för SR och SVT.

för Stockholm ska uppgå till minst 55 procent. Målsättningen med detta krav är att ge goda förutsättningar för att förhållanden i hela landet ska kunna speglas i programutbudet.

Termen allmänproduktion definieras på olika sätt inom SR och SVT. I SR:s allmänproduktion ingår inte nyhetssändningar på svenska och finska, P2:s, P3:s och P4:s nattsändningar, invandrarspråken, radiosporten och P2:s levande musik i Stockholm. Sameradion, meänkieli och romani chib räknas i sin helhet som allmänproduktion utanför Stockholm. Inom SVT räknas program med undantag av nyheter, sportevenemang, programmet *24 direkt*, service och program-skarvar som allmänproduktion. Som villkoret är utformat menar man antalet producerade timmar.

55-procentsregeln ska tas bort

Jag anser att regeln om att andelen av allmänproduktionen i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent är problematisk av flera skäl. Bestäm-melsen bidrar inte i sig till att SR och SVT i högre utsträckning speglar hela landet i sina program. Det är viktigare att företagen för en djupare diskussion om vilken typ av program som bör produce-ras för att uppnå speglingsmålet än att de fokuserar sin kraft på att uppnå en viss procentsats. En 55-procentsregel kan tolkas, och i värsta fall fungera, som en övre gräns för hur stor andel av produktionen som ska förläggas utanför Stockholm. Att spegla landet innebär bland annat att den regionala och lokala särarten lyfts fram. Detta mål uppnås inte per automatik genom att programmen pro-duceras utanför Stockholm.

55-procentsregeln kan också komma i konflikt med de effekti-vitetskrav som företagen måste möta (se kap. 4). Företagen bör själva få bedöma hur de ska använda sina resurser effektivast för att uppnå alla de mål och uppgifter de är ålagda.

Regeln kan även stå i konflikt med ambitionen att öka inslaget av externt producerade program. Externa produktionsbolag (större än fåmansföretag) finns och nyetableras i dag på radio- och TV-området framför allt i Stockholm och Göteborg. Public service-företagen har påpekat att det är allt svårare att klara uppdraget att 55 procent av utbudet i rikskanalerna ska vara producerat utanför Stockholm. Detta när produktion genom externa utlägg styrs om

från produktion i landet till externa produktionsbolag med produktionsort Stockholm.

Jag har principiella invändningar mot att detaljstyra public service-företagens verksamhet. Att använda statiska procentregler som styrmedel ger uttryck för en misstro mot att företagen skulle kunna uppfylla sina övergripande mål utan detaljregleringar från statsmakternas sida. Jag anser att public service-företagen själva ska avgöra på vilket sätt de ska arbeta för att förverkliga sina uppdrag.

Även utan 55-procentsregeln gäller att SR och SVT ska ha en decentraliserad organisation för att spegla respektive områdes särprägel och egenart. Därtill gäller enligt sändningstillstånden att SR och SVT i sitt programutbud ska spegla hela landet.

Mot denna bakgrund föreslår jag att nuvarande villkor om att andelen av allmänproduktionen i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent ska tas bort.

8 Språkliga och etniska minoriteter

Bedömning: Utbudet för språkliga och etniska minoriteter bör fortsättningsvis vara ett prioriterat område för public service-företagen och fortsätta att utvecklas.

Förslag: Utbudet på romani chib ska öka betydligt.

Enligt sändningstillstånden ska public service-företagen prioritera verksamhet för språkliga och etniska minoriteter. De nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib ska inta en särställning i programverksamheten. Public service-företagen har möjlighet att sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser och ska ha dialog med berörda grupper (se vidare avsnitt. 6.3.4). Förslaget innebär att utbudet på romani chib ska öka.

8.1 Nationella minoriteter

I Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar erkända som nationella minoriteter och deras språk, samiska (alla varieteter) finska, meänkieli, romani chib (alla varieteter) och jiddisch är erkända som nationella minoritetsspråk. Skyddet av nationella minoriteter, deras språk och kultur, är ett led i värnandet om de mänskliga rättigheterna som tar sin utgångspunkt i en rad internationella konventioner, däribland FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. På europeisk nivå regleras minoritetspolitiken i Europarådets två konventioner, dels Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, dels Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Sverige har ratificerat

konventionerna och därigenom på olika sätt åtagit sig ett särskilt ansvar att skydda nationella minoriteters fortlevnad.¹

Public service-företagen sänder på finska, samiska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Jiddisch intar inte en särställning i programutbudet liknande den för övriga nationella minoritetsspråk. I den proposition som lade grunden för Sveriges minoritetspolitik gjordes bedömningen att jiddisch talas av för få i Sverige för att motivera en särställning i public service. Däremot framhölls att public service-företagen i sitt utbud ska ta hänsyn till att jiddisch är ett nationellt minoritetsspråk.²

Genom att jämföra antalet sända timmar på respektive språk kan man få en uppfattning om public service-företagens utbud för nationella minoriteter.

8.1.1 SR

SR sänder program både rikstäckande och lokalt. Alla kanaler finns också tillgängliga på sr.se där en stor del av utbudet finns åtkomligt i efterhand och nyheter och programtablåer publiceras på det egna språket. Mellan 2001 och 2006 ökade antalet sända timmar i radio från 6 241 till 8 882 timmar. Under 2007 sändes totalt 23 850 timmar. Ökningen beror på att från och med 2007 inräknas även sändningar på Internet och via DAB. Sändningar på finska och meänkieli utgör den största delen följt av samiska och romani chib.

Tabell 8.1 Antal timmar radio på nationella minoritetsspråk 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Finska	5226	7260	7317	7318	7227	7225
Samiska	466	467	464	465	467	666
Meänkieli	549	711	737	815	827	834
Romani chib	0	35	57	130	120	156
Totalt	6241	8473	8574	8729	8641	8882

Källa: SR:s public service-redovisningar 2002–2006.

SR Sisuradio svarar för sändningar på finska, meänkieli och sverigefinska medan SR Sámi Radio svarar för sändningar på

¹ Prop. 1998/99:143, Nationella minoriteter i Sverige, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69.

² Prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69.

samiska. Samiskan består av flera dialekter (varieteter) som alla är skyddade som minoritetsspråk. Program sänds på alla dialekter, dvs. syd-, nord- och lulesamiska. Sändningarna består av ett brett utbud av program med allt från nyheter, samhällsinformation och sport till kultur- och barnprogram. Sisuradio och Sámi Radio samarbetar också med SVT, NRK och YLE bl.a. när det gäller sändningar till den samiska befolkningen i norra Sverige, Norge och Finland och de utbyter också program. Sámi Radio sänder Internetkanalen SR Sápmi med samisk musik dygnet runt. SR Norrbotten driver också en internationell nyhetskanal på Internet "euroarctic.com" tillsammans med NRK i Norge och TV Murman i Ryssland. Syftet är att utveckla nyhets- och samhällsbevakningen i Barentsregionen.

Enligt överenskommelsen mellan public service-företagen svarar SR för merparten av sändningarna på romani chib. SR sänder framförallt nyhets-, debatt- och kulturprogram på romani chib på dialekterna arli, lovari, kaale och kelderash. Dessa är de vanligaste av cirka 20 romska dialekter som talas i Sverige.³ Sedan 2008 sänder SR också berättelser för barn på nationella minoritetsspråk inklusive jiddisch. Sändningarna omfattar fem program på respektive språk och sänds på sr.se.

8.1.2 SVT och UR

Den största delen av SVT:s sändningar på minoritetsspråk utgörs av nyhets- och samhällsprogram, underhållning och program för barn och unga. Finska och samiska står för den allra största delen av sändningarna. Program på meänkieli och romani chib utgör en mycket liten del av utbudet.

Tabell 8.2 Antal timmar TV på nationella minoritetsspråk 2001–2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Finska	116	84	84	80	139	131	137
Samiska	40	52	68	64	67	59	73
Meänkieli	4	5	7	4	6	10	7
Romani chib	0	0	3	0	3	0	2
Övrigt/blandat						2	1
Totalt	160	141	162	148	215	202	220

Källa: SVT:s public service-redovisningar 2002–2007.

³ Elle Bijvoet & Kari Fraurud, Det romska språket och romsk språkvård i Sverige 2007, Språkrådet 25/3 2008.

Mellan 2001 och 2007 ökade antalet timmar på minoritetsspråk med 60 timmar. Sändningar på finska och samiska har ökat mest och meänkieli och romani chib har minskat något.

UR producerar framför allt utbildningsmaterial och program för barn och unga på finska, samiska, meänkieli och romani chib men väljer att prioritera olika språk under vissa år. Under 2007 prioriterades sändningar på finska och samiska. Enligt UR:s public service-redovisning 2007 sändes 75 timmar TV och 5 timmar radio för språkliga och etniska minoriteter. Föregående år sändes 64 timmar TV och 8 timmar radio. UR:s utbud finns tillgängligt på landets mediecentraler. Under 2007 gjordes 11 925 lån av TV-program och 3 089 lån av radioprogram för nationella och övriga språkliga och etniska minoriteter vilket är en ökning med cirka 1 000 respektive 100 lån jämfört med 2006. Till detta kommer uppspelning av program på ur.se.

8.2 Övriga språkliga och etniska minoriteter

Sverige är ett mångkulturellt samhälle och berikat med personer med olika språk och annan etnicitet än svensk. Cirka 17 procent av Sveriges befolkning har utländsk bakgrund och totalt finns i Sverige knappt 200 olika nationaliteter och nästan lika många språk.

I överenskommelsen mellan public service-företagen framgår att SR och UR ska sända program på språk som är särskilt riktade till språkliga och etniska minoriteter. SR sänder på albanska, arabiska, assyriska, kurdiska, persiska, somaliska, engelska och serbiska/kroatiska/bosniska. Sändningarna går i P2 och alla språk har en egen sida på sr.se med bland annat nyheter och programtablå och där sändningarna finns tillgängliga i efterhand.

Under 2007 sändes 1 530 timmar program på dessa språk vilket är en ökning från 2001 med 724 timmar. Arabiska och kurdiska utgör den största delen följt av persiska och assyriska. SR:s sändningar vänder sig till de grupper som är nya i Sverige eller inte kommit in i samhället ännu. Exempelvis gjordes en omprioritering av verksamheten på grund av en tilltagande invandring från Irak. SR sänder också nyheter på lätt svenska vilket är betydelsefullt för personer som har svårt att ta till sig svenska. På sr.se finns musikanalen SR Världen som sänder musik från hela världen.

UR gör TV-program på lättläst svenska och tillgängliggör genom textning och dubbning delar av det ordinarie utbudet på bl.a. arabiska, albanska, bosniska, persiska, somaliska, spanska, kurdiska och turkiska. Under 2007 gjordes bl.a. särskilda satsningar på matematik.

8.3 Ett prioriterat område som bör fortsätta utvecklas

Public service har ett viktigt ansvar att nå ut till och spegla Sveriges mångkulturella befolkning (se kap. 7). För att göra detta krävs att utbudet görs tillgängligt för språkliga och etniska minoriteter. Dessa grupper har delvis olika förutsättningar och behov. Nationella minoriteter har i regel inga problem att ta till sig det ordinarie programutbudet utan snarare ett behov av och en rätt att bibehålla och utveckla sitt språk och sin kultur.⁴ Övriga språkliga och etniska minoriteter kan däremot ha svårigheter att ta till sig utbudet på svenska. Program på det egna språket är därför särskilt viktigt för att sprida information och för att känna delaktighet i det svenska samhället.

Finska, samiska, meänkieli och romani chib ska fortsättningsvis inta en särställning i public service-företagens programutbud. Jag bedömer att verksamhet av, för och med nationella minoriteter även fortsättningsvis bör vara ett prioriterat område och fortsätta utvecklas. Detsamma gäller för övriga språkliga och etniska minoriteter. Fler förbättringar kan till exempel göras genom att öka sändningstiden, förändra sändningstider och ytterligare utnyttja Internet och andra digitala tekniker. UR kan också genom sitt uppdrag på utbildningsområdet i högre grad bidra till att öka tillgängligheten till utbildningsprogram på nationella minoritetsspråk.⁵ Ytterligare förbättringar kan göras genom att uppmärksamma jiddisch i större utsträckning än vad som gjorts tidigare. Även om jiddisch inte intar en särställning i likhet med övriga nationella minoritetsspråk och full språkfärdighet inte föreligger hos alla judar är

⁴ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendations RecChL(2006)4 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Language by Sweden.

⁵ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendations RecChL(2003)1 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Language by Sweden.

sändningar på jiddisch viktigt för att bevara och utveckla jiddisch som nationellt minoritetsspråk.⁶

8.4 Utbudet på romani chib ska öka betydligt

I förhållande till sändningar på finska, samiska och meänkieli är utbudet på romani chib mycket litet. Jag anser att en särställning förutsätter ett betydligt mer omfångsrikt utbud än i dag. Utbudet på romani chib ska därför öka betydligt under tillstandsperioden. Jag anser att sändning på de största dialekterna arli, lovri, kaale och kelderasch är tillräckligt. Utökade satsningar på romani chib bör göras utan att det påverkar resurserna för sändningar på övriga språk. En begränsande faktor kan emellertid vara att mycket få journalister behärskar ett visst språk.

⁶ Susanne Snajderman-Rytz, Jiddisch – språk utan land med hemvist i Sverige: Åtgärder för att stärka och utveckla jiddisch 2007, Judiska centralrådet i Sverige, december 2007.

9 Barn och unga

Bedömning: Program av hög kvalitet för och med barn och unga bör vara ett prioriterat område för public service.

En av public service-företagens viktigaste uppgifter är att erbjuda ett varierat och brett utbud av program för och med barn och unga som på barns och ungas egna villkor förmedlar nyheter och fakta samt kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av Sverige och världen.

Program av hög kvalitet för och med barn och unga är en viktig fråga för public service. SR och UR är de enda radioföretagen som sänder program riktade direkt till barn och unga. På motsvarande sätt förekommer nyhets- och faktaprogram riktade till barn och unga, enligt tidigare studier från Granskningsnämnden och Medierådet, endast i SVT:s kanaler.¹ UR har i sitt utbud ökat andelen program som riktar sig till förskolan och ungdomsskolan.

Public service-företagen har även till uppgift att i sin programverksamhet ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper. Både UR och SVT ska även ta särskild hänsyn till barn och unga som har teckenspråk som första språk.

Public service-verksamheten utgör ett alternativ och en motvikt till de kommersiella radio- och TV-företagen, vars utbud till stor del utgörs av utländska animerade program och genom att den kommersiella radion i princip bara sänder musik.

I propositionen *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012* (prop. 2005/06:112) framhöll regeringen att public service-företagen särskilt borde utveckla programidéer för de äldre barnen och ungdomarna. Det är i dessa grupper som konkurrensen från de kommersiella medierna är som störst. Många

¹ Detta bekräftades även i *Mångfald och kvalitet: Public service-TV 1998–2006 – en utvärdering*, Granskningsnämnden, Rapport nr 22 (2007).

ungdomar väljer även att i högre utsträckning se och höra program som riktar sig till vuxna.

Public service-företagen har intensifierat sitt arbete med att nå dessa grupper. SVT har t.ex. under 2007 ökat det dagliga barn- och ungdomsutbudet och denna ökning har riktats mot de äldre barnen. SR startade under 2006 lokala sändningar i Malmö på en egen frekvens under namnet *Din Gata* för att nå ungdomar och låta unga göra radio. UR har 2006 under vardagskvällarna på bästa sändningstid haft ett sändningsblock med TV-program för ungdomar.

9.1 Barnkulturutredningen

Enligt direktivet ska jag väga in de synpunkter och förslag om radio och TV i allmänhetens tjänst som framförts i Barnkulturutredningens betänkande *Tänka framåt, men göra nu: Så stärker vi barnkulturen* (SOU 2006:45), liksom remissutfallet i relevanta delar. I betänkandet poängteras public service-företagens unika möjligheter att sprida kultur av hög kvalitet till barn och ungdomar i hela landet. Utredningen menade dock att företagens arbete med barn och ungdomar kunde förbättras. SVT borde bl.a. öka egenproduktionen av barnprogram och värna återväxten av kvalificerade producenter och manusförfattare som gör program för barn och unga. SVT borde öka både volymen och kvaliteten i gestaltande produktioner för barn.

SR borde öka sändningstiden för de yngre ansåg Barnkulturutredningen. Endast 50 timmar per år av SR:s utbud var riktade till barn under 9 år och 250 timmar till målgruppen 9–14 år, vilket skulle kunna förklara de låga lyssnarsiffrorna för SR:s barnprogram. Utredningen önskade även att SR skulle våga satsa på nyskriven dramatik och öka barns och ungas möjlighet att komma i kontakt med musikaliska genrer av hög kvalitet i radio och TV.

Barnkulturutredningen ansåg att UR:s utbud präglades av hög kvalitet, men att det fanns brister i hur programmen spreds till skola och förskola. Utredningen föreslog att UR förutom genom medie- och AV-centraler också skulle sprida utbudet genom folkbiblioteken. UR:s roll inom det mediepedagogiska området lyftes fram av utredningen. Den föreslog att UR tillsammans med Svenska Filminstitutet, lärarutbildningarna och de regionala resurscentrumen för film och video skulle arrangera regionala kurser i mediepedagogik för lärare i förskolan, skolan och kulturskolan. UR ställde sig i sitt

remissvar positivt till båda förslagen som skulle stärka deras mediepolitiska uppdrag.

Bedömning

Public service-företagen erbjuder ett varierat och brett utbud av program för barn och unga på barns och ungas egna villkor. Jag bedömer att detta bör vara ett prioriterat område för public service-företagen. I sina mål för tillståndsperioden 2007–2009 har företagen deklarerat att de ska öka tillgängligheten för barn och unga genom särskilda programsatsningar. Mot bakgrund av Barnkulturutredningens förslag välkomnar jag de satsningar som public service-företagen gör.

10 Kultur och underhållning

10.1 Ett brett kulturansvar

Public service-företagen har ett omfattande kulturansvar. I sändningstillstånden för SVT och SR står bland annat att de ska erbjuda ett mångsidigt utbud av program med hög kvalitet. De ska själva och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening och särskilt på det svenska språket.

Föreställningar, konserter och andra kulturhändelser ska göras tillgängliga för hela publiken genom samarbeten med kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda kulturområden i hela Sverige. SR och SVT kan i detta avseende spela en viktig roll för att öka tillgängligheten av de nationella kulturinstitutionerna Kungliga Dramatiska Teaterns och Kungliga Operans repertoarer genom att återutsända deras föreställningar. Dramaten och SVT har tillsammans genomfört en direktutsändning till Folkets Hus och Parkers digitala biografnät av Strindbergs *Dödsdansen* från teaterns scen. Föreställningen kommer senare att visas i SVT. Samarbete och ny teknik öppnar nya möjligheter att erbjuda hela den svenska befolkningen, och inte bara de som bor i Stockholm, teater av hög kvalitet, vilket jag ser som en viktig kulturpolitisk uppgift för public service-företagen.

Public service-företagen har även en viktig uppgift att förvalta och tillgängliggöra det kulturarv som deras olika arkiv utgör. Frågor om tillgängligheten till kulturarvet bereds för närvarande av *Kulturutredningen* (Ku 2007:06) samt, när det gäller museerna, av *Koordinatorn för museisektorn* (Ku 2007:02).

Public service bör även fortsättningsvis ha ett omfattande ansvar som kulturskapare och kulturspridare. Ett brett kulturansvar ger plats också för det särpräglade.

10.2 Underhållning av hög kvalitet

Förslag: SR:s och SVT:s uppdrag att producera underhållningsprogram ska anges i sändningstillståndet.

Som antytts inledningsvis finns det många definitioner av public service. En klassisk formulering är BBC:s devis ”utbilda, informera och underhålla”, som på ett tydligt sätt sammanfattar vad som kan sägas gälla även för det svenska public service-uppdraget. Vad som är utbildning och information råder det sällan någon större konflikt om medan det är mycket svårt att enas om vad som ska betraktas som underhållning.

Public service är radio och TV om alla och för alla. Programmen ska karakteriseras av hög kvalitet och tillgodose både bredare och smalare intressen och behov. Det ska finnas något för var och en. Tittare och lyssnare har olika preferenser. En del väljer en konsert med nyskriven svensk konstmusik framförd av Sveriges Radios Symfoniorkester eller en pjäs med svensk dramatik. Andra väljer att se program som *På spåret* och *Så ska det låta* eller lyssna på *Ring så spelar vi* och *Melodikrysset*. Ofta beskrivs det ena som kultur och det andra som underhållning. Jag anser emellertid att man bör förstå olika saker med begreppet underhållning och avstå från att dra alltför skarpa gränser.

De s.k. underhållningsprogrammen har värderats högt av tittare och lyssnare och de har inneburit höga publiksiffror. Underhållningsprogrammen har också haft en samlande funktion över tid. Program som t.ex. *Hylands Hörna* har lyfts fram som en viktig del av det svenska nationella kulturarvet.¹ Samtidigt är det ofta kring de populära underhållningsprogrammen som de stora debatterna och diskussionerna förts såväl bland allmänheten som i medierna. Ett brett utbud av underhållning är också ett sätt att spegla landet.

För att public service-företagen även fortsättningsvis ska kunna behålla sin popularitet och legitimitet är det viktigt att bereda plats för både det särpräglade och det breda. Genom skrivningen i nuvarande sändningstillstånd har SR och SVT ett kulturuppdrag men inget uttalat underhållningsuppdrag. Jag föreslår därför att underhållningsuppdraget, i likhet med kulturuppdraget, anges i sändningstillstånden för SR och SVT. Jag vill samtidigt betona att underhållningsprogram precis som alla andra program ska karaktäriseras

¹ Löfgren 1990.

av hög kvalitet för att kunna vara en legitim del av public service-utbudet.

10.3 Orkestermusik

SVT:s och SR:s ansvar för att göra föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga är formulerat som övergripande och allmänna mål. Det finns inga detaljerade föreskrifter varken om hur tillgänglighet ska skapas eller omfattningen av samarbetet med kulturinstitutioner och fria kulturproducenter. SR kan även betraktas som en kulturinstitution i sig. SR har en egen konsertlokal i den närbelägna Berwaldhallen där den egna orkestern, Sveriges Radios Symfoniorkester, övar. SR har även en egen kör, Radiokören vars medlemmar är halvtidsanställda av företaget. Vilka kulturinstitutioner och fria kulturproducenter som SVT och SR bör samarbeta med, och i vilken omfattning man bör engagera sin egen orkester och kör, är frågor som är ständigt aktuella.

Enligt direktiven ska jag väga in de synpunkter och förslag om radio och TV i allmänhetens tjänst som lämnats av Orkesterutredningen, som hade till uppgift att analysera de professionella orkestrarnas situation i landet, liksom remissutfallet i relevanta delar.

I utredningens betänkande *Den professionella orkestermusiken i Sverige* (SOU 2006:34) framkom att orkestermusikutsändningarna hade flerdubblats mellan 1998 och 2004. SR hade gått från 8 produktioner med externa orkestrar (dvs. inte Sveriges Radios Symfoniorkester) till cirka 60 produktioner 2004. Av de orkestrar som spelas i SR utgörs majoriteten av svenska regionala orkestrar. Sveriges Radios Symfoniorkester har dock en särställning när det gäller utsändningarna eftersom alla konserter från Berwaldhallen sänds i radio. Även i SVT:s utbud av orkestermusik dominerade Sveriges Radios Symfoniorkester. Mellan 2001 och 2005 sände SVT mellan fem och åtta konserter årligen med Sveriges Radios Symfoniorkester inom ramen för programmet *Veckans konsert*. Övriga orkestrar delade på mellan tre och sex konserter per år. Utredningen menade att andra orkestrar borde ges ökad plats, vilket också framfördes av ett antal remissinstanser.

År 2005 sände SR 225 timmar konserter med Sveriges Radios Symfoniorkester, 61 timmar med Radiokören och 35 timmar gemensamma konserter med Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. Sändningar med andra svenska symfoniorkestrar var

84 timmar. Siffror från SVT visar att Sveriges Radios Symfoniorkester även dominerar i SVT:s utbud av orkestermusik *Veckans konsert*.

Jag kan konstatera att det finns en mållkonflikt för framför allt SR mellan att vara kulturproducent och kulturspridare. Eftersom SR både har en professionell symfoniorkester och en professionell kör som finansieras av avgiftsmedel är det rimligt att dessa två utnyttjas väl i SR:s verksamhet. Av samma skäl borde även SVT utnyttja Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören väl. Jag anser emellertid att SR:s och SVT:s roll som scen för hela landets körer och orkestrar också är viktig. Genom att sända även andra orkestrar speglar man den bredd och den mångfald som finns i Orkestersverige.

10.4 Film

Förslag: SVT ska även fortsättningsvis ha ett ansvar för svensk filmproduktion efter 2010, oavsett om filmpolitiken regleras via ett filmavtal eller på annat sätt.

Förslaget innebär en omformulering av det nuvarande sändningstillståndet.

10.4.1 Bakgrund

Den svenska filmpolitiken styrs huvudsakligen genom filmavtal. Det första avtalet mellan staten och filmbranschen slöts 1963 då Svenska filminstitutet bildades (Filminstitutet). Från filmbranschens sida var det filmproducenter, filmdistributörer och biografägare som slöt avtalet med staten. Filminstitutet blev en självfinansierad stiftelse som finansierades genom en avgift på 10 procent av biografintäkterna som betalades in av anordnare av biografföreställningar. I gengäld avskaffade staten, som motprestation, den dåvarande nöjesskatten på filmen.² I början av 1970-talet ansåg en statlig utredning att TV som filmvisare även borde ta ett ansvar för den svenska filmproduktionen. Ett resultat av utredningen blev att SR 1974 ingick ett avtal med Filminstitutet för att stödja svensk filmproduktion. I samband med

² Se t.ex. Blomgren 1998.

1982 års filmavtal slöts en särskild överenskommelse mellan Filminstitutet och SVT där SVT skulle få visningsrätter till svenska långfilmer och delta i samproduktion av svenska långfilmer. Åtagandet fortsatte efter 1991.

Även om SVT stödde svensk filmproduktion genom ekonomiska bidrag och samarbete med Filminstitutet var SVT inte med som part i filmavtalet. Det dröjde till 1993 innan SVT tillsammans med dåvarande Nordisk Television kom med som avtalspart.

Avtalet förnyades 1998 genom 2000 års avtal och omfattade 2004 ca 404 miljoner kronor. Staten bidrog med 225,5 miljoner kronor dvs. mer än hälften av pengarna, och var med detta den största bidragsgivaren till svensk film.

Vid utgången av 2000 års filmavtal bidrog SVT med 38 miljoner kronor och TV4 med 7,2 miljoner kronor. SVT och TV4 skulle även, enligt avtalet, använda medel för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter av film som fått stöd genom avtalet. Avtalet löpte ut 2004 men förlängdes till utgången av 2005.

10.4.2 SVT:s roll i det nuvarande avtalet

Det nuvarande filmavtalet löper från 2006 till 2010 och är, i likhet med 1993 års avtal, begränsat till att omfatta produktionsstöd till svensk film och stöd till distribution och visning av film. Produktionsstöd och andra insatser som omfattas av avtalet var 337 miljoner kronor under 2006. Staten bidrog med 175 miljoner kronor, och därutöver med ca 115 miljoner kronor till i huvudsak Filminstitutets filmkulturella ändamål som staten övertog ensamt ansvar för.

En nyhet i 2006 års filmavtal var att tre nya TV-företag, Modern Times Group (MTG), Kanal 5 och C More Entertainment AB, tillkom som avtalsparter.

TV-företagen bidrar dels genom ett direkt bidrag till Filminstitutet, dels genom att de garanterar att ett visst angivet belopp, kallat garantibelopp, ska användas till samproduktioner, medfinansiering och köp av visningsrätter av nya svenska långfilmer och nya svenska kort- och dokumentärfilmer.³

Av TV-företagen ska MTG AB, enligt avtalet, lämna ett bidrag till Filminstitutet som motsvarar minst 4 miljoner kronor per år och använda 1 miljon kronor per år i garantibelopp. Motsvarande

³ Garantibeloppets storlek är genomsnittligt vilket innebär att beloppet kan variera från år till år under avtalsperioden.

summor för Kanal 5 och C More Entertainment AB är 2 miljoner kronor och 0,5 miljoner kronor.

TV4:s bidrag till Filminstitutet är 8 miljoner kronor och garantibeloppet är minst 20 miljoner kronor. För SVT är motsvarande belopp 34 och 36 miljoner kronor. För dessa två företag gäller även att man ska använda en viss del av garantibeloppet till samproduktion och medfinansiering av film som fått förhandsstöd. För TV4 var den summan 8 miljoner kronor och för SVT 15 miljoner kronor. Medel som används för ordinarie produktioner ska inte räknas in i detta belopp. SVT och TV4 ska även varje år redovisa hur garantibeloppet används till Filminstitutet. Båda har alltså ett större åtagande jämfört med övriga TV-företag som medverkar i filmavtalet.

Tabell 10.1 Redovisning av SVT:s användning av garantibeloppet 2007

Långfilm:	25,325 mnkr fördelat på 14 titlar.
Dokumentärfilm:	19,531 mnkr fördelat på 50 titlar.
Novellfilm:	8,169 mnkr fördelat på 23 titlar.
<i>Totalt:</i>	<i>53,025 mnkr fördelat på 87 titlar.</i>

Källa: SVT:s redovisning till Filminstitutet 2007.

SVT satsade under 2007 totalt drygt 53 miljoner kronor på svensk filmproduktion förutom bidraget på 34 miljoner kronor direkt till Filminstitutet. Denna siffra ligger ca 17 miljoner över de 36 miljoner kronor som SVT garanterat enligt avtalet.⁴ Nästan hela denna extra satsning har SVT valt att göra på filmer som fått förhandsstöd.⁵

10.4.3 Ett fortsatt ansvar för svensk filmproduktion

Enligt direktiven ska jag överväga hur omfattningen av SVT:s särskilda ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion upprätthålls även efter 2010 då nuvarande filmavtal löper ut. Jag kan konstatera att SVT under lång tid har tagit ansvar för svensk filmproduktion, främst genom sitt deltagande i filmavtalet.

Jag anser inte att det är lämpligt att ålägga SVT ytterligare ansvar för svensk filmproduktion i det nya sändningstillståndet innan det

⁴ För 2006 var motsvarande siffra 54,5 miljoner kronor.

⁵ SVT har även ett samarbete med Filminstitutet och Film i Väst om novellfilm.

står klart hur det blir med nästa eventuella filmavtal.⁶ En sådan ytterligare reglering skulle kunna leda till en snedvridning av partsförhållandena i ett eventuellt kommande filmavtal. I sin förlängning kan det leda till att SVT blir den enda aktör som visar svensk film som blir ålagd att stödja svensk filmproduktion.

Om det inte blir ett nytt avtal kvarstår givetvis SVT:s ansvar för svensk filmproduktion. Jag föreslår att det i sändningstillståndet klargörs att SVT även fortsättningsvis ska ha ett ansvar för svensk filmproduktion efter 2010, oavsett om filmpolitiken regleras via avtal eller på annat sätt. Av naturliga skäl är det svårt spekulera i hur en framtida filmpolitik som inte bygger på ett filmavtal kommer att gestalta sig och vilken roll SVT då bör ha. Att i ett sådant scenario föreslå detaljerade regler och bestämmelser för SVT:s ansvar för svensk filmproduktion anser jag inte lämpligt.

SVT har genom filmavtalet en skyldighet att redovisa på vilket sätt man använt garantibeloppet. Om det inte blir något nytt filmavtal förutsätter jag att SVT:s engagemang för den svenska filmproduktionen redovisas i deras public service redovisning, vilken i sin tur kommer att granskas av Granskningsnämnden.

⁶ Jag kan konstatera att man i Danmark valt en annan väg, men konstaterar samtidigt att detta kan förklaras av betydande skillnader mellan dansk och svensk filmpolitik samt av hur man ser på detaljstyrningen av public service.

11 Utomståendes medverkan och extern produktion

Bedömning: För att underlätta för externa producenter bör SR och UR ange i vilken utsträckning de avser att satsa på extern produktion.

Public service-företagens framtida möjlighet att dra av ingående mervärdesskatt kommer att bidra till att stimulera utomståendes medverkan och extern produktion. Ytterligare stimulans kan åstadkommas genom att public service-företagen säkerställer att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. Inköpsprocessen ska kännetecknas av klara spelregler, långsiktighet och förutsägbarhet. Dessutom bör public service-företagen inleda samtal med externa producenter om hur samarbetet ska organiseras och regleras. De brittiska riktlinjerna i form av en så kallad *Code of Practice* kan vara en utgångspunkt.

Public service-företagen bör själva få avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern produktion och utomståendes medverkan och extern produktion.

Enligt public service-företagens sändningstillstånd ska utomståendes medverkan och extern produktion bidra till mångfald och variation i produktionsformer. SVT, SR och UR ska ha en betydande egen programproduktion.

11.1 Omfattning av utomståendes medverkan och extern produktion

SVT, SR och UR har sedan en längre tid haft krav på sig att en viss del av programproduktionen ska produceras utanför företagen. Detta ska ses mot bakgrund av att public service-företagen under en lång tid var ensamma i Sverige om att bedriva radio- och TV-verksamhet. Det sågs därför som naturligt att företagens verksamhet skulle bedrivas med omfattande medverkan av personer utanför företagen. Bland annat har SVT, SR och UR traditionellt ansetts ha ett kulturpolitiskt ansvar som uppdragsgivare till bland annat kulturarbetare och frilansmedverkande. Utomståendes medverkan och extern produktion har också varit ett krav för att bidra till mångfald och variation i produktionsformer samt förnyelsen av public service (se kapitel 7). Genom åren har utomståendes medverkan och extern produktion reglerats på olika sätt. Styrning i form av en särskild kvotering infördes första gången i avtalsperioden 1996–1999.

På dagens produktionsmarknad finns ett stort antal både större och mindre produktionsbolag inom framför allt TV och film. Inom radio dominerar SR och UR som inköpare av radioprogram och produktionsmarknaden är i förhållande till TV och film mindre utvecklad.

Vad som är att betrakta som utomståendes medverkan och extern produktion inom SVT, SR och UR är inte entydigt och varierar mellan public service-företagen (se avsnitt 4.3.2). Att jämföra de tre public service-företagen i detta avseende har därför varit svårt.

11.1.1 SVT

Inom SVT medverkar utomstående i alla typer av program. Det kan vara kulturarbetare, skådespelare, orkestrar, fotografer eller visstidsanställda som arvoderas för sin medverkan vid olika produktioner. Med extern produktion menar SVT produktionsutläggningar, samproduktioner och inköp av program och visningsrätter, vilket förekommer framför allt inom genrerna fakta, nöje och fiktion. Den största egenproduktionen utgörs av nyhets- och barnprogram.

Kostnaden för utomståendes medverkan uppgick 2006 till 318 miljoner kronor och 390 miljoner kronor 2005.¹ Drygt hälften av

¹ Lönekostnader för visstidsanställda och arvoden till medverkanden enligt 2006 års prisnivå inräknat.

detta gällde visstidsanställda. Omfattningen av extern produktion redovisas både i kostnad och tid. SVT:s kostnad för produktionsutläggningar, samproduktioner och svenska förvärv var 329,6 miljoner kronor 2006 och 336,5 miljoner kronor 2005. I förhållande till de totala kostnaderna för program i SVT1 och SVT2 utgjorde produktionsutläggningar och samproduktioner 13 procent 2006.

Omfattningen av extern produktion redovisas också utifrån radio- och TV-lagens krav i 6 kap. 8 § som sätter en lägsta nivå på extern produktion. Minst 10 procent av den årliga sändningstiden eller minst 10 procent av programbudgeten ska avse program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter. Kravet i radio- och TV-lagen följer av EG:s TV-direktiv. År 2006 var cirka 19 procent av sändningarna i SVT1 och SVT2 producerade av externa europeiska producenter. Motsvarande siffror 2005 och 2004 var cirka 20 procent.² Av denna del var knappt hälften från svenska externa producenter.

11.1.2 SR

Utomståendes medverkan innefattar såväl avtalsbunden som icke avtalsbunden medverkan, programinköp och visstidsanställda.

Enligt SR:s public service-redovisning för 2006 utgjorde utomståendes medverkan drygt 226 miljoner kronor, det vill säga 16,9 procent av SR:s direkta kostnader för produktion.³ Endast programinköpen motsvarade 90,2 miljoner kronor av kostnaden för utomståendes medverkan, det vill säga 6,7 procent.

Mellan 2001 och 2006 har kostnaden för utomståendes medverkan ökat med 34,5 miljoner kronor och programinköpen med 59,1 miljoner kronor. Även antalet anlitade produktionsbolag har ökat.

11.1.3 UR

Utomståendes medverkan innefattar såväl avtalsbunden som icke-avtalsbunden verksamhet samt projekt- och mångfaldsanställda. Enligt UR:s public service-redovisning för 2006 uppgick utomstå-

² Kulturdepartementets redovisning till EG-kommissionen av TV-direktivet, artikel 4 och 5, 21/6-2007.

³ Detta är baserat på kostnad för personal och utomståendes medverkan som tillsammans utgör 60 procent av SR:s totala kostnader. Kostnader för lokaler, administration, teknik, IT, investeringar eller avtal har inte räknats in.

endes medverkan till drygt 46 miljoner kronor. Det är en minskning till 2003 års nivå vilket förklaras av en begränsad ökning av tillsvidareanställda. UR redovisar inte kostnaden för extern produktion och en detaljerad redogörelse kan därför inte lämnas. En betydande del av UR:s TV-program är dock producerade av externa producenter. År 2006 producerades totalt 387 timmar TV, varav 157 timmar av externa producenter. Av 276 timmar radio gjordes 2 timmar av externa producenter.

Andelen sända TV-program av europeiska självständiga producenter uppgick 2006 till 19 procent och 2005 till 20 procent.⁴ Drygt en tredjedel av dessa gjordes av svenska externa producenter.

11.2 Synpunkter från externa producenter

Externa producenter som utredningen har varit i kontakt med har framfört önskemål om att den externa produktionen inom SVT, SR och UR ska öka och kvantifieras i sändningstillstånden. Externa radioproducenter ser särskilt ett behov av att SR och UR, som i dag dominerar marknaden som inköpare av radioprogram, anger i vilken utsträckning de avser att satsa på extern produktion. På så sätt har produktionsmarknaden långsiktiga planeringsförutsättningar att förhålla sig till och kan lättare planera sin verksamhet.

Flera externa producenter menar även att uppdragsprocessen mellan SVT och de externa producenterna i vissa avseenden kännetecknas av otydliga kontaktytor, långa ställtider samt oklarheter när det gäller rättigheterna. Vissa producenter framför liknande synpunkter gällande SR. För att stimulera till bättre villkor menar flera externa producenter att SVT måste skilja ut sin interna inköpsorganisation från den producerande verksamheten. De ser bland annat en risk för att programidéer från externa producenter sammanblandas med SVT:s egen produktion med nuvarande organisation. De menar också att en tydligare inköpsorganisation skulle ge klara signaler till externa producenter om vilka behov SVT har av vissa produktioner. Vidare förespråkar externa producenter inom radio, TV och film att SVT, SR och UR bör göras mervärdesskattepliktiga för att stimulera till ökad extern produktion (se kap. 5).

⁴ Kulturdepartementets redovisning till EG-kommissionen av TV-direktivet, artikel 4 och 5, 21/6-2007.

11.3 Extern produktion i andra länder

För att stimulera den externa produktionen inom public service har vissa länder beslutat att en viss del av programbudgeten ska avsättas till inköp av program från externa producenter. Danmark har exempelvis en kvot på 21 procent och Storbritannien på 25 procent. För att öka konkurrensen har NRK i Norge och BBC i Storbritannien också organiserat sin verksamhet i en särskild inköpsorganisation där interna och externa programförslag behandlas oberoende av varandra och kan konkurrera. BBC har också slagit fast riktlinjer i en så kallad *Code of Practice* vars syfte är att se till att avtalen mellan BBC och externa producenter genomförs på ett opartiskt och tydligt sätt (se bilaga 4). *Code of Practice* innehåller bland annat regler om vilka tidsramar som ska gälla för förhandling, hur utlägg och beställningar ska utföras, vilka rättigheter köparen och säljaren har till produktionen samt regler om vad som gäller vid eventuella tvister.

11.4 Att stimulera konkurrens

Utomstående medverkan och extern produktion är betydelsefullt för att främja mångfald, konkurrens och kvaliteten på public service-utbudet. Jag konstaterar att public service-företagen med stor marginal uppfyller krav på program av europeiskt ursprung producerade av självständiga producenter och att de även avser att öka den externa produktionen.⁵

11.4.1 Omfattningen av extern produktion, m.m.

För att underlätta för externa producenter bör SR och UR ange i vilken utsträckning de avser att satsa på extern produktion. Det kan till exempel ske genom att planerade årliga inköp av extern produktion anges. En sådan information skulle innebära att externa producenter lättare kan planera sin verksamhet.

⁵ Till public service-utredningen från SVT, "Genomförda, pågående och planerade effektiviseringar i SVT", 15/2 2008; Till public service-utredningen från SR, "Genomförda och planerade effektiviseringar inom Sveriges Radio", 15/2 2008; Till public service-utredningen från UR, "Effektivisering och samverkan: UR:s underlag till public service-utredningen", 15/2 2008.

Public service-företagen bör själva få avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern produktion och utomståendes medverkan och extern produktion för att på bästa sätt uppfylla uppdraget. Jag anser inte att kvotering är ett lämpligt styrinstrument. Omfattningen bör emellertid inte tillåtas att bli så stor att public service-företagens egen kompetens urholkas.

11.4.2 Avdragsrätt för ingående mervärdesskatt

Förslaget om direktfinansiering innebär att public service-företagen får möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdesskatt (se kap. 5). För närvarande finns inte denna möjlighet och inköp av program från externa producenter kan därför bli dyrare än att producera dem själv. Eftersom de externproducerade programmen blir dyrare finns en risk för konkurrenssnedvridning. Genom att public service-företagen får möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdesskatt likställs egenproduktion och externa inköp i mervärdesskatt-hänseende.

11.4.3 Tydlig och förutsägbar organisation

Det är viktigt att public service-företagen säkerställer att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet, klara spelregler, långsiktighet och förutsägbarhet. Det är också angeläget att samma riktlinjer om opartiskhet, saklighet och omsorg om demokratiska värden som tillämpas på den egna produktionen också gäller för den externa produktionen. Denna kompetens bör därför finnas i public service-företagens organisation för inköp och beställning.

I samband med en omställning till en delvis ny organisation på SR uppstod vissa otydligheter gentemot externa producenter. Jag bedömer att SR i dag arbetar i riktning mot en tydlig och förutsägbar organisation. SR har en central enhet för beställning av interna och externa programproduktioner. Denna enhet anger också vilka riktlinjer som gäller för inköp från mindre produktionsbolag på SR:s lokala redaktioner.

SVT uppger att de har påbörjat ett arbete med att etablera mer bestämda kanaler för kontakter med externa producenter och en tydlig beskrivning av kommande uppdragsprocess. Det finns ett

behov av att SVT tydliggör rutiner och kontaktytor gentemot externa producenter bland annat när det gäller uppdrags- och beslutsprocess. Jag anser att det är lämpligt att public service-företagen, tillsammans med externa producenter, utarbetar rutiner för samarbetet där principerna enligt *Code of Practice* kan vara en utgångspunkt.

12 Utbildningsprogram och UR

UR har i dag en naturlig plats och legitim roll som ett självständigt public service-företag vars verksamhet ska präglas av oberoende i förhållande till staten. UR:s utbildningsuppdrag är en viktig del av den svenska public service-sfären. Detta uppdrag skiljer sig avsevärt från både SVT:s och SR:s.

UR:s utbildningsuppdrag har under årens lopp varit föremål för diskussion och ifrågasättande. Frågor om UR:s organisatoriska hemvist och vilken typ av program som bör produceras har lyfts fram i bl.a. tidigare public service-utredningar. I detta kapitel diskuteras de specifika uppgifter som enligt min mening utmärker UR som ett public service-företag. Företagets uppdrag och verksamhet som specifikt riktar sig mot språkliga och etniska minoriteter, barn och unga samt personer med funktionsnedsättning kommer, liksom företagets arbete med effektivisering och extern produktion, att behandlas i andra avsnitt.

12.1 Uppdrag och organisation

Bedömning: Med hänsyn till UR:s pedagogiska uppdrag och företagets kontaktytor med utbildningsväsendet bör verksamheten även i framtiden bedrivas sammanhållet och självständigt.

Min bedömning innebär inga förändringar av nuvarande organisation.

12.2 Bakgrund

12.2.1 Skolradion innan UR

Företagets utbildningsprofil och kontakt med användarna har i ett historiskt perspektiv präglats av UR och dess föregångare. Sedan 1931 då Radiotjänst startade de reguljära skolradiosändningarna i samarbete med Skolöverstyrelsen har verksamheten bedrivits i samverkan med utbildningsområdets aktörer.¹ Under 1940- och 1950-talen kom samarbetet mellan Radiotjänst och statsmakterna att stärkas. Regeringen gav skolradion i uppdrag att bedriva språkutbildningar, vilka finansierades av staten. Det var första gången som staten tilldelade skolradion särskilda statsbidrag, vilket i sin tur markerade att skolradion sågs som ett viktigt redskap för skolpolitiken.²

I början av 1960-talet, i samband med skolreformerna, lyfte den dåvarande regeringen fram utbildningsprogrammets roll. Ett exempel är att SR 1964 fick i uppgift att expandera sin produktion av program för skilda skolstadier. Även skolradioverksamheten kom att finansieras via statsanslag och inte via licensmedel.³ Detta var en tydlig markering av att SR:s utbildningsprogram sågs som en del av statens utbildningspolitik.

För att underlätta spridandet av bl.a. skolradioprogram inrättades, med start 1960, ett nät av kommunala AV-centraler för försäljning av kopior av skolradioprogram. Ett syfte var att öka programmets tillgänglighet och attraktivitet för skolorna. Innan dess var man tvungen att anpassa sin undervisning till radions utsändningstider. Kommunerna kom genom AV-centralernas verksamhet att bli en aktiv samarbetspartner för SR:s skolradioverksamhet.

Ett annat exempel på att utbildningsprogram under 1960-talet sågs som en viktig del av den statliga utbildningspolitiken var att den socialdemokratiska regeringen 1967 tillsatte Kommittén för television och radio i utbildningen (TRU). Den inledde sin verksamhet med att producera eterburna läromedel till universitet och högskolor. TRU var direkt underordnad utbildningsdepartementet.⁴

¹ Radiotjänst stod för kostnaderna medan Skolöverstyrelsens roll var att ge råd och anvisningar som behövdes för att göra program för olika skolstadier. De kom även att granska och godkänna programmen. Skolradioverksamheten kom under de första åren att koncentreras till program för folkskolan (Lindell 2005, s. 31 ff).

² Lindell 2005, s. 277.

³ Lindell 2005, s. 157.

⁴ Under 1970-talet väcktes förslag från bl.a. TRU att de och SR:s utbildningsenhet borde slås samman till en helstatlig stiftelse med Utbildningsdepartementet som huvudman.

12.2.2 UR som självständigt företag

UR i sin nuvarande form som självständigt bolag bildades 1978, genom en sammanslagning av TRU och SR:s utbildningsenhet. Detta skedde samtidigt som SR klövs i fyra programbolag under det nybildade moderbolaget SR. UR fick i uppdrag att producera utbildningsprogram för förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning.

I UR:s sändningsavtal stadgades att UR borde ingå samrådsavtal i utbildningsfrågor med Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen och Universitets- och högskoleämbetet och att rådgivande kommittéer för förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenskola skulle utses. Deras roll var att ge råd och synpunkter på verksamheten inom respektive områden.⁵ UR var genom avtalet ålagt att samverka med utpekade myndigheter och hade inte mandat att självt välja samverkanspartner. Detta kan i sin tur ses som en markering av att UR inte borde ha samma självständiga ställning och oberoende gentemot politiska intressenter som SR och SVT.

Genom avtalet 1986 fick UR en självständigare ställning. I det nya avtalet stadgades att "användarna skall ges möjlighet att framföra synpunkter och önskemål på programverksamheten".⁶ UR blev friare att självständigt bestämma med vem och hur samverkan skulle utformas. Regeringen beslutade 1983 att verksamheten skulle finansieras med licensmedel, istället för som tidigare med statsanslag. Reformen byggde inte på principiella överväganden att ge UR en självständigare ställning, utan var ett led i regeringens arbete med att få ned det statliga budgetunderskottet.⁷

Det var först i och med avtalet 1993 som UR fick en ställning som ett fristående public service-företag. I avtalet stadgades att UR:s verksamhet "ska bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället".⁸ Skrivningen innebar att UR nu definitivt kom att karaktäriseras som en del av public service och inte som en del av den statliga utbildningspolitiken.

Utbildningsprogramverksamhet sågs under denna tid, från många håll, inte som ett public service-projekt utan som en angelägenhet för statens utbildningspolitik (Lindell 2005, s. 165).

⁵ Lindell 2005, s. 189.

⁶ Lindell 2005, s. 238.

⁷ Lindell, s. 238 f.

⁸ Lindell 2005, s. 244.

12.3 UR:s nuvarande utbildningsuppdrag och organisation

UR har uppgifter som skiljer sig från både SVT:s och SR:s. I nuvarande sändningstillståndets 9 § stadgas t.ex. att UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdena förskola, barn- och ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning. I samma paragraf anges även att användarna av UR:s program, särskilt inom utbildningsväsendet, ska ges möjlighet att framföra synpunkter och önskemål när det gäller programverksamheten.

UR har även möjlighet att söka och ta emot allmänna medel för särskilda utbildningsinsatser. De medel man fått från Myndigheten för skolutveckling under ett antal år har främst avsett kompetensutveckling av lärare. Riksdagen har även anvisat på vilka villkor som UR kan ta emot allmänna medel.⁹

En viktig utgångspunkt för UR:s programverksamhet är att den främst vänder sig till specifika målgrupper som utbildningsanordnare, lärare och elever och inte en allmän publik.

12.3.1 Utbildningsprogram en viktig del av public service-uppdraget

Att UR:s verksamhet är uppskattad framgår av det faktum att totalt 74 procent av lärarna i grundskolan använde bild- eller ljudmaterial från UR i undervisningen läsåret 2005/2006. I t.ex. årskurserna 7–9 var användningen störst bland lärare i främmande språk där 92 procent använde material från UR.

UR:s starka och naturliga plats på utbildningsområdet visas även av att utlåningen från mediecentralerna av UR:s TV-program under läsåret 2005/2006 uppgick till 810 400, vilket var en ökning med 12 procent från föregående år.¹⁰ Lånen av radio- eller ljudband minskade dock med 23 procent. Totalt var utlåningen av UR:s material 910 850.

UR:s program sänds i SR, SVT och i Kunskapskanalen. Sändningsvolymen i TV uppgick under 2006 till 1 739 timmar, vilket var en ökning med 25 procent jämfört med året innan. I radio sändes 584 timmar vilket var en ökning från föregående år.

⁹ KrU 1987/88; rskr.1987/88:287.

¹⁰ Alla UR:s TV- och radioprogram bandas av landets mediecentraler. Där kan lärare eller studenter låna inspelade program från UR utan kostnad under förutsättning att skolorna som läraren eller studenten är verksam i har avtal med en mediecentral.

Under 2006 minskade publiksiffrorna för UR:s TV-program vilket kan förklaras av det totalt minskade tittandet för SVT1 och SVT2.¹¹ Lyssnandet på UR:s radioprogram var stabilt. UR:s publikt sett bästa tider är barn- och vuxensändningar i P4 där antalet lyssnare uppgick till en halv miljon.

Förutom spridning av program genom radio och TV, som även distribueras via mediecentraler, har Internet utvecklats till en hörnsten för företagets verksamhet och kontakt med utbildningsområdet (se avsnitt 15.2.3). Under 2006 fanns 119 webbplatser utlagda som hade cirka 9 miljoner besökare, vilket var en ökning med 80 procent jämfört med 2005. En Internettjänst som UR lyft fram är Mediebiblioteket på UR:s hemsida. Pedagoger, elever och allmänhet kan där söka efter specifika UR-produktioner.¹² Under 2006 hade mediebiblioteket 2,9 miljoner förfrågningar.

Av statistiken framgår att UR under senare år kraftigt har utvecklat den digitala utbildningsmiljön. Jag anser att UR bör fortsätta sitt arbete med att tillgängliggöra och skapa kunskap om programmen. Detta är en viktig del av företagets uppdrag. Internetverksamheten har här en betydelsefull roll för att tillgängliggöra utbudet.

UR har inte bara skyldighet att producera program av skilda slag utan de ska även kunna användas i utbildning. Detta är en viktig och kompletterande del av uppdraget som inte de andra företagen har. UR har därför särskilda lösningar på upphovsrättsområdet för vidareanvändning av programmen i utbildningssammanhang.¹³ Det är centralt att programmen är friköpta så att de kan laddas ned eller bandas för att på så sätt nå ut till användarna.¹⁴

Utbildningsprogram är en viktig del av public service-uppdraget. UR:s programverksamhet har möjlighet att nå alla medborgare oberoende av utbildningsbakgrund, ekonomiska förutsättningar och geografisk hemvist. Programmen kan också användas utanför det formella utbildningsväsendet i t.ex. folkbildande syfte.

¹¹ År 2002 såg i genomsnitt ca 130 000 personer på UR:s program i SVT 1 och SVT2 vilket kan jämföras med ca 100 000 under 2006 (UR:s public servicedovisning 2006, s.18).

¹² Mediebiblioteket innehåller information om både UR:s radio- och TV-program och webbplatser samt övriga produkter som sänts eller publicerats fr.o.m. 2001 (UR:s public servicedovisning 2006, s. 24).

¹³ Ett exempel är att UR:s program finns tillgängliga sex månader på Internet till skillnad mot SVT:s program som finns tillgängliga 30 dagar.

¹⁴ För att göra programmen tillgängliga har UR upphovsrättsavtal med Copyswede som gör det upphovsrätligt möjligt för UR att låta utbildningsanordnare ladda ner UR:s programutbud och göra detta tillgängligt via lösa kopior och streaming (UR:s public servicedovisning 2006, s. 67).

12.3.2 En fortsatt och fördjupad samverkan med utbildningsväsendet

Dialog och kontakt med utbildningsväsendet är ett kännetecken för UR:s utbildningsprogram. Företaget menar att kontaktarbetet är tätt förknippat med det mediepedagogiska uppdraget. I sändningstillståndet sägs att ”användarna av UR:s programverksamhet, särskilt inom utbildningsväsendet, skall ges möjlighet att framföra synpunkter och önskemål gällande programverksamheten”.¹⁵

UR:s samverkan med aktörer inom utbildningsväsendet är av avgörande betydelse för UR:s legitimitet som självständigt företag. Samarbetet sker både med centrala myndigheter och enskilda skolor. Några av samverkansformerna är mer formaliserade än andra, t.ex. Samverkan för nätbaserad högskoleutbildning, Myndighetsnätverket för skola och kultur samt flertalet av landets lärarutbildningar.

Samverkan har skett i bl.a. referensgrupper med publik och användare med utveckling av projekt och programserier. Under 2006 genomförde UR referensgruppsmöten inom språk och språkdidaktik med lärarutbildningar från ungdomsskola och gymnasiet.

På sju platser i landet tjänstgör åtta mediepedagoger som bl.a. är verksamma ute i klassrum, medverkar på studiedagar, konferenser och i fortbildningssammanhang. Vid dessa tillfällen prövas, visas och används programmen med mediepedagogen som länk tillbaka till UR.

UR har under ett antal år haft ett samarbete med Myndigheten för skolutveckling. I betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) föreslås att Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum för flexibelt lärande bör läggas ned. Tre nya skolmyndigheter föreslås som bl.a. ska överta uppgifterna från dessa.

I betänkandet föreslår man att en stor del av kompetensutvecklingsansvaret för skolan läggs över på kommunerna. UR ser risker med att utvecklingsarbetet och utvecklingsfrågor i framtiden kommer att sakna en nationell samordning. Det är dock svårt att i dagsläget bedöma på vilket sätt förslaget kommer att påverka UR:s roll och framtid. Företaget kommer troligtvis att behöva fördjupa sina kontakter med regionala och lokala utbildningsanordnare.

Sedan flera år tillbaka har UR möjlighet att söka och ta emot bidrag av allmänna medel som stöd för produktioner och utvecklingsarbete riktat till fortbildning av lärare. År 2006 fick UR 7 miljoner kronor från Myndigheten för skolutveckling. För att erhålla

¹⁵ Sändningstillstånd för UR för perioden 2007–2009.

medlen ska produktionen bedrivas inom de villkor som gäller för UR:s reguljära verksamhet, dvs. att principen om UR:s publicistiska oberoende inte får rubbas.

UR:s samarbete med utbildningsinstitutionerna är centralt för företagets uppdrag. Jag vill betona att utbildningsväsendet även fortsättningsvis bör ges goda möjligheter att föra fram synpunkter och önskemål på programverksamheten.

Jag anser att UR även fortsättningsvis bör ha möjligheter att söka externa medel för att kunna utveckla sitt utbildningsuppdrag.

12.3.3 Samverkan med SR och SVT bör fortsätta och fördjupas

I betänkandena från de två senaste public service-utredningarna *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Ett beredningsunderlag* (SOU 2000:55) och *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Riktlinjer inför en ny tillståndsperiod* (SOU 2005:1) betonades att UR borde organiseras som ett separat företag. Detta var viktigt för att stärka utbildningsverksamheten i det samlade public service-utbudet. Ett skäl som lyftes fram var att UR:s pedagogiska uppdrag och företagets kontaktytor talade för att verksamheten skulle bedrivas sammanhållet och självständigt.

UR:s självständighet har ifrågasatts av ekonomiska skäl. Frågan har varit om det är rationellt och ekonomiskt försvarbart att organisationer inom samma public service-sfär byggt upp parallella produktionsapparater. Det är kostsamt att ha en fullt utrustad teknikpark för radio- och TV-produktioner.¹⁶ I arbetet med att effektivisera public service-företagens verksamhet förutsätter jag att UR kommer att öka sitt samarbete med både SR och SVT på detta område (se vidare kapitel 4).

UR har i dag ett nära samarbete med SR och SVT, bl.a. genom att UR:s program sänds i SR:s och SVT:s kanaler. Kunskapskanalen är ett samarbetsprojekt mellan SVT och UR, vilket har gett utbildningsprogrammen en mer framträdande roll i det samlade utbudet.¹⁷ Ett annat gemensamt projekt med SVT är *Lilla löpsedeln* som samproduceras med SVT:s *Lilla Aktuellt*. I radion ansvarar UR och SR gemensamt för *Barnradion* i P4.

¹⁶ Radio och TV i allmänhetens tjänst: Riktlinjer för en ny tillståndsperiod (SOU 2005:1), s. 281.

¹⁷ SOU 2005:1, s. 282.

Det är enligt min mening inte lämpligt att slå samman UR med t.ex. SVT. Jag vill understryka att UR:s pedagogiska uppdrag och företagets kontaktytor med utbildningsväsendet talar för att verksamheten bör bedrivas sammanhållet och självständigt även i framtiden. Jag ser även svårigheter med att förena UR:s utbildningsuppdrag i en gemensam organisation med SR och SVT. Dessa företag har ett uppdrag som innebär att kritiskt granska makt-havare som t.ex. olika aktörer inom utbildningsområdet. De nära kontakterna och samarbetet med utbildningsväsendet som UR har skulle vara svårt att förena med ett sådant kritiskt granskande uppdrag.

12.4 Utbildningsprogram och folkbildningsprogram

Förslag: UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet. Därutöver ska UR tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram.

I sändningstillståndets 9 § står bl.a. att UR "även fortsättningsvis ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet" och att "programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner". Mitt förslag innebär en förändring i UR:s sändningstillstånd.

12.4.1 UR:s programverksamhet – en bakgrund

Frågor om UR:s relation till utbildningsväsendet och vilken typ av program som UR bör producera har diskuterats sedan UR:s tillkomst 1978. Under 1980-talet kritiserades UR:s utsändning av program som i sin tur bandades på de kommunala AV-centralerna. UR borde istället begränsa sin uppgift till att enbart producera bandande program och tryckta läromedel som skulle distribueras direkt till användarna.¹⁸

Att UR borde ha en mer avgränsad uppgift, än de i sin roll som självständigt företag tagit på sig, kom även att uppmärksammas av Distansutbildningskommittén. I betänkandet *Utbildningskanalen* (SOU 1997:148) kritiserades UR:s program för att flertalet av dem

¹⁸ Runcis & Sandin 2006, s. 168.

vände sig till enskilda människor och inte de utpekade målgrupperna. Kommitténs slutsats var att utbildningsprogrammen borde betraktas som läromedel och att uppdraget borde snävas in.¹⁹ UR borde inte heller, enligt kommittén, bedriva distansundervisning och inte heller producera andra läromedel än radio- och TV-program.²⁰ Förslagen att snäva in uppdraget kom inte att förverkligas.²¹

Att UR haft, eller tagit på sig, uppgiften att producera både utbildnings- och folkbildningsprogram har diskuterats i bl.a. tidigare public service-utredningar. Med utbildningsprogram avses program som stödjer eller kompletterar den utbildning som ges i formella sammanhang (skola, högskola och vuxenutbildning). De ska även syfta till ett systematiskt inlärande av ett visst ämne. Programmen ges i serieform och kompletteras ofta med annat kursmaterial. Programmen kan rikta sig både till elever i utbildningsväsendet och till enskilda personer. Det är endast UR som i sitt sändningstillstånd har uppdrag att sända program som riktar sig till utbildningsområdet. Folkbildningsprogram syftar inte till systematiskt inlärande och ses inte som en del i den formella utbildningen. Det primära syftet är att vara allmänbildande program.²² Att producera folkbildningsprogram, eller program som präglas av folkbildande ambitioner, är en uppgift som även SR och SVT har.

I *Radio och TV i allmänhetens tjänst: Ett beredningsunderlag* (SOU 2000:55) konstaterades att en stor andel av UR:s program saknade utbildningsprofil och liknade de program som de andra företagen producerade, vilket resulterat i en oklar programprofil. En förklaring var att public service-tillhörigheten bidragit till att UR såg som sin uppgift att producera ett brett utbud av program.²³

I propositionen *Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005* (prop. 2000/01:94) föreslogs att UR i större utsträckning skulle koncentrera sina insatser på utbildningsprogram och att företaget borde stärka sin samverkan om folkbildningsuppdraget med SR och SVT. UR kom i högre utsträckning att fokusera på utbildningsprogram och att arbeta mot utbildningsväsendet.²⁴ Andelen utbildningsprogram uppgick under 2006 till 68 procent av UR:s

¹⁹ Utbildningskanalen (SOU 1997:148); se även Lindell 2005, s. 251.

²⁰ SOU 1997: 148, s 63.

²¹ Runcis & Sandin 2006; Lindell 2005.

²² Radio och TV i allmänhetens tjänst: Ett beredningsunderlag (SOU 2000:55), s. 32.

²³ SOU 2000:55, s. 238.

²⁴ SOU 2005:1, s. 266.

sändningar. UR har som mål att 70 procent av sändningarna ska vara utbildningsprogram.

12.4.2 UR ska även göra folkbildningsprogram

Formuleringarna i UR:s sändningstillstånd om vilka typer av program som UR bör producera har varit föremål för diskussion i tidigare utredningar. Detta beror på att skrivningen kan tolkas och har tolkats på skilda sätt.

En första oklarhet är att det inte uttryckligen står att UR ska producera utbildningsprogram eller folkbildningsprogram. Det som stadgas är att programverksamheten ska koncentreras till utbildningsområdet och att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. UR har tolkat skrivningarna så att program som riktar sig till utbildningsområdet främst skall ha formen av utbildningsprogram. Jag anser att det är en relevant och rimlig tolkning av intentionerna i sändningstillståndet.

UR ska, enligt sändningstillståndet, koncentrera sin verksamhet till utbildningsområdet vilket innebär att huvuddelen av verksamheten bör ske inom detta område. Men det står inte i sändningstillståndet att all produktion ska vara riktad till utbildningssektorn eller vara utbildningsprogram. Enligt sändningstillståndet finns det stöd för att UR även kan göra andra typer av program, vilket UR gör.

En annan formulering som lett till oklarheter är att det i tillståndet inte explicit sägs att UR ska sända folkbildningsprogram. Däremot står det att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. Formuleringen återfinns även i SR:s och SVT:s sändningstillstånd. En tolkning är att de program som UR ska koncentrera sig på, dvs. utbildningsprogram, även ska ha folkbildande ambitioner. En parallell kan dras till de andra två public service-företagen som i sina sändningstillstånd även har krav på att hela programutbudet oavsett genrer, som t.ex. nyhets-, barn- eller underhållningsprogram ska präglas av folkbildningsambitioner.

I *Radio och TV i allmänhetens tjänst* (SOU 2005:1) ansåg utredningen att UR:s uppdrag inte var att göra särskilda folkbildningsprogram, utan att programutbudet i samtliga programföretag som helhet skulle präglas av folkbildningsambitioner. UR:s uppdelning av folkbildnings- och utbildningsprogram bedömdes inte ha något direkt stöd i sändningstillståndet eller i förarbetena. I stället före-

slog man en uppdelning mellan kursanknutna utbildningsprogram och ämnesanknutna allmänbildande utbildningsprogram. Kursanknutna program skulle definieras utifrån de riktlinjer som finns för utbildningsprogram. De ämnesanknutna allmänbildande utbildningsprogrammen hade som mål att ge sammanhang och skapa intresse för ett ämnesområde som kunde stimulera människor till att fortsätta studera eller återuppta sina studier.²⁵ Enligt min mening är den uppdelningen inte mer klargörande än den nuvarande. Det som kallas ämnesanknutna allmänbildande utbildningsprogram är i princip de som i dagsläget definieras som folkbildningsprogram.

Min utgångspunkt är att UR:s verksamhet bör fokuseras på utbildningsprogram, vilket kan tolkas som program som riktar sig specifikt till utbildningssektorn. Jag föreslår att det i sändningstillståndet ska förtydligas att UR även ska producera folkbildningsprogram.

Allmänbildande program eller folkbildningsprogram produceras även av SVT och SR. UR är dock ensamt om att i sitt sändningstillstånd ha uppdraget att ge utbildningsväsendets olika organisationer möjlighet att framföra synpunkter och önskemål på verksamheten. För folkbildningens studieförbund och folkhögskolor, liksom för det övriga utbildningsväsendet, är detta en viktig sida av UR:s uppdrag. Vuxenutbildning och folkbildning följer inte i samma utsträckning den typ av kursplaner och pedagogiska upplägg som ungdomsskolan har. Kursverksamhet präglas där istället av friare och mer folkbildande former. För att UR ska kunna fullfölja sitt utbildningsuppdrag gentemot vuxenutbildningen och folkbildningen är det viktigt att UR har som uppgift att producera folkbildningsprogram.

Om UR:s enda uppgift är att producera program riktade mot utbildningssektorn kan företaget riskera att uppfattas som enbart en statlig producent av utbildningsmaterial. Ett sådant smalt uppdrag kan leda till att UR:s roll som ett självständigt public service-företag kan ifrågasättas och krav kan ställas på att UR borde inordnas under den statliga utbildningspolitikens hägn. Detta vore olyckligt. UR har visat att man i sin nuvarande roll som självständigt företag framgångsrikt fullföljt de mål som finns i sändningstillståndet.

²⁵ SOU 2005:1, s. 279.

UR:s uppgift är inte att göra underhållningsprogram, även om dessa skulle präglas av folkbildningsambitioner. Det är i fältet allmänbildande program, kunskapsprogram, folkbildningsprogram och utbildningsprogram som UR har sin kompetens och legitimitet. De som via sin public service-avgift finansierar UR:s verksamhet ska även framledes kunna ta del av UR:s folkbildningsprogram. Att tydliggöra UR:s programverksamhet stärker UR:s legitimitet hos avgiftsbetalarna.

Att i UR:s sändningstillstånd tydliggöra att de ska producera folkbildningsprogram innebär en anpassning av tillståndet till den verksamhet som UR i realiteten bedriver.

Sammanfattningsvis anser jag att UR även i framtiden bör göra program inom utbildningsområdet men även få ett uttalat uppdrag att göra folkbildningsprogram. Detta behöver förtydligas i sändningstillståndet för att undvika kommande tolkningsproblem kring UR:s uppdrag. Dagens relation mellan utbildnings- och folkbildningsprogram är rimlig.

Tillgänglighet

Inledning

Det finns i dag en rad sätt att tillgängliggöra radio- och TV-program för lyssnarna och tittarna. Från att bara ha distribuerats i marknätet för TV kommer numera TV-signalerna till tittaren via kabel, satellit, Internet, IP-nät eller till mobilen. Radioprogrammen finns tillgängliga i FM-nätet, i det digitala DAB-nätet, via kabel, IP-nät och på Internet. Successivt har också radio- och TV-programmen förmedlats på ett sådant sätt att fler och fler lyssnare och tittare har kunnat ta del av dem med hjälp av t ex. programtextning, uppläst textremsa och bättre hörbarhet.

Den ökade tillgängligheten, det större utbudet och våra tittar- och lyssnarvanor har tillsammans inneburit förändringar i medielandskapet. Hur det kommer att se ut på längre sikt är svårt att förutse. Än så länge sker exempelvis 75 procent av allt tittande på rörlig bild på en vanlig TV i realtid, så kallad linjär TV. TV-tittandet och radiolyssnandet på Internet är, än så länge, begränsat. Detta kan dock komma att ändra sig.

Mitt uppdrag har varit att utreda vilka förändringar som är nödvändiga inför nästa tillståndperiod. Det har inte funnits någon möjlighet att allvarligt fundera över framtiden bortom 2015. Men en fråga som skulle kunna bli aktuell i framtiden är vem som ska distribuera programmen. Kanske ska det på sikt inte vara public service-företagens ansvar att sända program utan bara producera innehåll. Kanske finns det andra som är beredda att sända eftersom utbudet är så intressant. Ny teknik och gammal reglering gör det redan i dag svårt för vissa att få tillgång till hela public service-utbudet utan krångel och extra kostnader.

Jag anser att tiden inte är mogen för en större diskussion om distributionen. Men den tekniska förändringens återverkan på vidaresändningsplikten, kraven på närvaro på nya plattformar och

inte minst de upphovsrättsfrågor som är kopplade till dessa förändringar reser frågor om hur public service-företagens medel bäst ska användas i framtiden.

Utmaningen för public service i dag är att tillgodose behov hos hela befolkningen, både de som är snabba att ta till sig ny teknik, de som är vanemänniskor och gärna ser sin nyhetssändning eller sitt underhållningsprogram i soffan vid en särskild tid eller personer med funktionsnedsättningar. Utmaningen för riksdag och regering är att se till att public service har så goda förutsättningar som möjligt för att tillgängliggöra sitt utbud.

I detta avsnitt kommer jag framför allt att behandla tillgänglighetsfrågor som ligger nära i tid, men jag resonerar något också om vilka möjligheter och utmaningar som finns på sikt. Avsnittet är uppdelat i tre kapitel. De två första behandlar att tillgängliggöra TV respektive radio. Därefter kommer ett kapitel som behandlar Internet och ny teknik.

13 Att tillgängliggöra TV

13.1 Mottagningsformer

Det finns i dag framför allt fyra sätt att ta emot TV-signalen på: via marknätet, via satellit, via kabel eller via IP (InternetProtokoll). Det är svårt att exakt fastställa hur många hushåll som tar emot signalen på de olika sätten. Det beror också på om man räknar mottagningsättet för den så kallade första TV:n eller om man räknar alla de mottagningsätt som finns i ett hushåll. Radio- och TV-verket uppskattar andelen hushåll som får TV kabelsänd till ca 50 procent, att ca 30 procent av hushållen tar sin TV-signal från marknätet och att ca 20 procent har satellitsänd TV, vilket är siffror som gäller för första TV:n. Basundersökningen av Mediamätning i Skandinavien hösten 2006 uppgav att 42 procent av hushållen tog emot sin TV-signal via marknätet, 25 procent via satellit och 48 procent via kabel, vilket innebär att samma hushåll har flera mottagningsätt. Ca 3 procent har IP-TV.¹

13.2 Marknätet

Bedömning: Marknätet för TV är med sin höga täckning en viktig infrastruktur för public service.

Marknätet är den äldsta formen för distribution av radio och TV. Det består av 54 storstationer som täcker större delen av befolkningen samt hundratal mindre slavsändare som vidareänder signalen till ställen där storstationerna inte kommer åt. För att sända TV i marknätet krävs tillstånd enligt radio- och TV-lagen. SVT är genom sitt sändningstillstånd skyldiga att sända till 99,8 procent av befolkningen i marknätet.

¹ Medieutveckling 2008, Radio- och TV-verket.

Utrymmet för TV i marknätet är begränsat. Det påverkas av vilka frekvensband man internationellt kommit överens om att använda för TV, vilken efterfrågan på frekvenser som finns i varje sändningsområde och tillgången på frekvenseffektiv teknik. Alla dessa faktorer samverkar och innebär att tillgång, efterfrågan och utbud varierar över tid.

Det är det statliga bolaget Teracom som äger och driver distributionsnätet för TV i Sverige. SVT köper tjänsten för utsändning i marknätet av Teracom.²

Digitaliseringen av marknätet för TV har inneburit att konkurrensen på TV-marknaden har ökat eftersom fler TV-kanaler har fått plats i marknätet. Tittare i flerfamiljshus med möjlighet till mottagning av signaler från marknätet kan genom en digital-TV-box för marknätet få tillgång till ett större fritt utbud än det tidigare analoga must carry-utbudet i kabelnäten. De flesta av dessa hushåll har också möjlighet att köpa tillgång till ytterligare program genom Boxer och är inte hänvisade till sin kabelleverantör. På motsvarande sätt kan tittare i glesbygd numera välja mellan satellit-TV och digital-TV i marknätet.

Digitaliseringen har också medfört ökade möjligheter att tillgängliggöra utbudet för fler grupper. Det är framför allt i marknätet som de kompletterande tjänsterna som textning finns och marknätet är därför en central plattform för hela SVT:s utbud. För att denna ökade tillgänglighet också ska komma dem till godo som bor i hushåll med kabel-TV krävs förändringar i vidaresändningsplikten (se vidare avsnitt 13.3.2).

13.2.1 HDTV

Bedömning: SVT:s försök med sändningar av HDTV i marknätet bör få fortsätta för att på sikt kunna göras tillgängliga i en nationell mux.

SVT:s sändningar av högupplöst TV, s.k. HDTV-sändningar, betraktas i dag som försöksverksamhet. De möjliggörs genom en

² Post- och telestyrelsen (PTS) har i en underrättelse den 24/10 2007 meddelat att Teracom AB inte får ta ut mer än ett visst belopp för produkten MUX1. Teracom har den 26/11 2007 svarat på PTS underrättelse. PTS har den 13/3 2008 i ännu en underrättelse meddelat nya maxpriser för produkten, vilken Teracom svarade på 10/4 2008. Den 7/5 2008 förelade PTS Teracom ett maxpris på produkten MUX1.

skrivning i sändningstillståndet för perioden 2007–2009 som ger SVT rätt att använda överföringskapacitet som upplåtits av annan.

Bakgrund

Digitaliseringen av marknätet slutfördes under hösten 2007. Därmed var det också möjligt att frigöra visst frekvensutrymme för annan användning än TV-sändningar. Regeringen beslutade den 19 december 2007 att sammanlagt minst sex nationella muxar ska få upplåtas för TV-sändningar som kräver tillstånd enligt radio- och TV-lagen från och med den 1 april 2008 till och med den 31 mars 2014. Minst fem av dessa ska ligga i frekvensbandet 470–790 MHz (UHF band IV och delar av band V) och en i bandet 174–230 MHz (VHF band III). Det innebär att 72 MHz i området 790–862 MHz (övre delen av UHF band V) kan upplåtas för andra tjänster enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Regeringen gav samtidigt Post- och telestyrelsen i uppdrag att genomföra en plan så att innebörden i regeringsbeslutet kunde realiseras. Planeringen ska redovisas senast den 15 december 2008. I Post- och telestyrelsens uppdrag ligger också att planera så att utrymme för ytterligare en nationell mux i UHF kan frigöras, vilket kan innebära sammanlagt sju nationella muxar för digital marksänd TV.

Sedan början av 2007 sänder SVT HDTV i den mux som kallas 6b. Den når ca 1 miljon hushåll i Mälardalen kring sändarna i Nacka, Västerås och Uppsala. I denna mux sänds i första hand TV Finland i regi av Sverigefinska Riksförbundet, men det finns alltså också utrymme för ytterligare sändningar.

SVT sänder också HDTV på satellit via Canal Digital och i Com Hems kabelnät.

Från och med den 1 februari 2008 meddelar Radio- och TV-verket sexåriga tillstånd för att sända TV-program enligt radio- och TV-lagen, med undantag för den verksamhet som finansieras med medel från TV-avgiften, dvs. public service. Den 27 mars 2008 meddelade verket nya tillstånd för TV i det digitala marknätet. Verket meddelade inga tillstånd i Mux 6b, förutom för TV Finland.

Komprimeringstekniker och nya standarder

En HDTV-bild innehåller fem gånger så mycket information som en standard-TV-bild. Det innebär att det går åt mycket mer utrymme för att sända bilden. Eftersom utrymmet i marknätet är begränsat krävs att bilden istället komprimeras för att ta mindre plats i anspråk. Det ökade intresset för datakommunikation, både trådburen och trådlös, har inneburit att efterfrågan på komprimeringstekniker varit hög. Det sker därför en kontinuerlig teknikutveckling på området.

I dag komprimeras TV-signalen med en standard som heter MPEG2. Det var den standard som var aktuell när Sverige började sända TV digitalt i marknätet. Nu finns emellertid en ny variant som heter MPEG4 och som kan göra komprimeringen mer effektiv, vilket innebär att det får plats mer information på samma utrymme. Det är också den standarden som används för HDTV. För att man ska kunna se HDTV i marknätet måste man ha en digitalbox med MPEG4. Med en sådan box kan man också se standard-TV, men alltså inte tvärt om.

Sändningarna i marknätet sker med DVB-T som är en europeisk standard för digitala TV-sändningar (Digital Video Broadcasting – Terrestrial). I denna familj finns även varianter för sändning, bl.a. på satellit (DVB-S) och kabel (DVB-C). Det pågår för närvarande ett arbete med att uppgradera denna standard till DVB-T2. Motsvarande uppgradering har redan ägt rum på satellit där DVB-S2 är införd. Den innebär att kapaciteten i överföringen ökar. I dag rymmer en mux 22 Mbit/s och efter en uppgradering kan detta öka till 28–30 Mbit/s. Denna uppgradering förväntas kunna vara färdig 2009 och kräver nya boxar hos hushållen. I ett andra steg kan kapaciteten öka ytterligare genom att två signaler sänds med olika polarisation, vilket skulle kunna innebära att en mux kan rymma närmare 50 Mbit/s. En sådan förändring av utsändningen skulle inte bara innebära att hushållen måste skaffa nya boxar utan även nya antenner eftersom det är i antennen som de två polarisationerna ska skiljas ut.

I en skrivelse till regeringen den 1 november 2007 meddelade majoriteten av tillståndshavarna i marknätet att de ämnade gå över till mer frekvenseffektiv teknik för att få plats med fler kanaler och mer tjänster. Det gäller i första hand en övergång till MPEG4. Denna övergång kan ske stegvis eftersom både MPEG2 och MPEG4 kan samsas i samma mux.

Produktion i HD-format

Allt mer av SVT:s produktion görs nu i HD-format. Detta beror på att man vill säkerställa en hög kvalitet för framtida lagring och återutsändning. Det har också att göra med vilken utrustning som finns att köpa.

Bedömning

SVT måste få möjlighet att utvecklas med ny teknik och nya tjänster liksom kommersiella TV-bolag (se avsnitt 6.2.2 och 6.2.3). I takt med att HDTV, dvs. högupplöst TV med större detaljrikedom än dagens standard-TV, erbjuds av fler och fler aktörer bör också SVT få möjlighet att erbjuda sina tittare HDTV. Många hushåll kommer också att ha möjlighet att ta emot HDTV eftersom de flesta platta TV-mottagare som har sålts på senare år har HD-kapacitet. HDTV-Forum, som är en sektion av branschorganisationen DigitalForum, uppger att det såldes 425 000 HD-färdiga TV-mottagare under 2006 i Sverige. År 2007 var siffran 800 000.

Jag bedömer att SVT bör få fortsätta att sända i Mux 6b för att på sikt sända HDTV i Mux 1. Innan det är möjligt att sända HDTV i Mux 1 utan att minska på antalet kanaler, måste dock övergången till MPEG 4 och DVB-T2 vara helt klar. Därför bör SVT under en övergångsperiod kunna beredas utrymme i den mux som kommer att ligga i VHF-bandet. Radio- och TV-verket har meddelat att det inte är möjligt att ta denna i drift förrän tidigast hösten 2009. Det innebär att regeringen i samband med beslut om nästa sändningstillstånd för public service skulle kunna fatta beslut om public service i VHF-muxen.

13.3 Kabel-TV och IP-TV

Kabel-TV som distributionsteknik introducerades i Sverige på 1980-talet. De första kabel-TV-näten drog nytta av väl utbyggda centralantennanläggningar, men successivt byggdes också specifik infrastruktur för kabel-TV ut. Det krävs inte tillstånd för att bedriva kabel-TV-sändningar men den som vill bedriva programverksamhet i kabel måste anmäla sig hos Radio- och TV-verket. De tre största kabel-TV-leverantörerna är Com Hem, Tele2Vision och

Canal Digital, där Com Hem dominerar med nära 90 procent av hushållen.

IP-TV är den distributionsform som har ökat snabbast de senaste åren. Sändningen är digital och kallas IP-TV eftersom distributionen använder IP som är den gängse standarden på Internet. Sändningen går emellertid inte fritt över Internet, även om den skulle kunna det rent tekniskt. Beteckningen bredbands-TV är också vanlig eftersom det krävs stor överföringskapacitet jämfört med andra IP-baserade tjänster (som exempelvis e-post eller radio). IP-TV distribueras av en tjänsteleverantör som inte behöver vara samma aktör som äger infrastrukturen eller som hyr ut Internet-access. De fyra största IP-TV-leverantörerna är Bredbandsbolaget/Viasat, Canal Digital, FastTV och TeliaSonera.

13.3.1 Digitalisering

Digitaliseringen av kabelnäten i Sverige pågår, men är inte helt genomförd. Den största aktören på kabel-TV-marknaden, Com Hem, erbjuder de flesta av sina 1,78 miljoner anslutna hushåll digital-TV, men endast ca 20 procent tar emot en digital signal. År 2007 fick majoriteten av hushållen med kabel-TV sin TV-signal analogt. Det betyder att näten är en blandning av analog och digital teknik, vilket får konsekvenser för vidaresändningsplikten.

All IP-TV är digital. Den kan emellertid ske på olika typer av infrastruktur, vilket kan få betydelse för vidaresändningsplikten enligt nuvarande lagstiftning.

13.3.2 Vidaresändningsplikt – s.k. must carry

Bedömning: Vidaresändningsplikten bör ses över eftersom nuvarande lagstiftning är otydlig och får oönskade konsekvenser.

Vidaresändningsplikten, även kallad must carry, infördes på 1980-talet för att garantera att hushåll i flerfamiljshus med centralantenn fick tillgång till public service utan extra kostnad även om centralantennanläggningen byggdes ut till en kabel-TV-anläggning med ett betal-TV-utbud. När TV4 AB fick sändningstillstånd i marknätet kom vidaresändningsplikten att omfatta även TV4.

Lagens omfattning och tillämpning

Huruvida ett kabelnät är helt digitalt eller en blandning av analogt och digitalt, så kallat blandnät, är av betydelse för hur vidareförpliktningen i radio- och TV-lagen ska tillämpas. I 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen regleras vidareförpliktning i kabelnät. Krav på vidareförpliktning av minst fyra public service-kanaler gäller om sändningen sker digitalt. Om sändningen däremot sker med både analog och digital teknik behöver endast två public service-kanaler vidareförpliktning analogt medan de övriga endast behöver sändas digitalt. Sker sändningen endast med analog teknik är det möjligt att söka dispens.

Sändningsplikten gäller inte för en anläggning där ett begränsat antal TV-program sänds till abonnenterna genom ett allmänt kommunikationsnät som består av parkabel av metall, med hjälp av digital teknik. Det innebär att ADSL-nät är undantagna om det övriga utbudet av TV-program är begränsat.

Lagen gäller bara ”om ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar”. Det innebär att lagen gäller den leverantör som betjänar ”ett betydande antal hushåll”, och alltså är den dominerande leverantören, och inte de eventuella övriga leverantörer som betjänar ett mindre antal av hushållen som är kopplade till samma nät.

Slutligen gäller lagen inte för trådlösa nät.

Vidareförpliktningen bör ses över

Regleringen i radio- och TV-lagen när det gäller vidareförpliktningen innebär att vissa hushåll som är anslutna till kabelnät inte har tillgång till alla public service-kanaler. Detta är en olycklig konsekvens av digitaliseringen av marknätet och därför bör lagen i detta avseende ses över. Det finns heller inget i lagen som garanterar att kompletterande tjänster i form av talad textremsa och liknande sänds vidare i kabelnät, vilket är beklagligt ur ett tillgänglighetsperspektiv.

SVT är i sina anslagsvillkor ålagda att se till att sändningar riktade mot Sverige kan tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver TV-avgiften. Som regleringen i radio- och TV-lagen är utformad i dag innebär den att SVT, för att uppfylla anslagsvillkoren, sluter avtal med TV-leverantörer som inte betjänar

ett betydande antal i ett visst nät. Även detta är en olycklig konsekvens och borde ses över.

Det är oklart vem vidareändningsplikten omfattar enligt lagen. Formuleringen i 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen: "Var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät" är svårtydd. Det framgår inte tydligt om det är Internetleverantören eller tjänsteleverantören som är vidareändningsskyldig. Radio- och TV-verket, som tillsynsmyndighet, har meddelat att eftersom saken inte prövats så finns det heller inget klargörande. Jag anser att vidareändningsplikten borde gälla den som sänder tjänsten TV och inte den som erbjuder infrastrukturen, dvs. Internetleverantören. Lagen borde klargöras i detta avseende.

Slutligen kan vidareändningspliktens koppling till överföring på tråd på sikt bli konkurrenssnedvridande eftersom trådlösa nätverk inte omfattas av lagen.

Sammanfattningsvis anser jag att vidareändningsplikten bör ses över eftersom nuvarande lagstiftning får oönskade effekter.

13.4 Satellit-TV

TV kan distribueras till hushållen via satellit och tas emot av en parabolantenn. Denna antenn kan vara ägd av ett hushåll eller ägas gemensamt av flera hushåll. Ca 20 procent av hushållen tar emot TV-signalen i första TV:n från en satellit enligt Radio- och TV-verket.

SVT har sedan 1997 möjlighet att sända via satellit. Jag anser att SVT även fortsättningsvis bör få distribuera sitt utbud via satellit för att nå de tittare som har valt att använda parabolantenn för att ta emot sina TV-signaler. SVT bör självt få träffa avtal med de satellitleverantörer som företagen anser är mest relevanta och bäst lämpade att distribuera innehållet.

13.5 Mobil-TV

Mobil-TV är samlingsnamnet på olika sätt att få tillgång till TV i små bärbara mottagare, t.ex. mobiltelefoner. Det finns dels mobiltelefonbaserade tekniker, dels finns radio- och TV-baserade tekniker. Alla de 3G-operatörer som är verksamma i Sverige erbjuder

mobil-TV i sina nät. När det gäller de radio- och TV-baserade teknikerna pågår försök.

SVT har valt att inte distribuera sitt innehåll som mobil-TV via 3G-operatörerna. Istället har SVT, liksom vissa dagstidningar, en egen mobiltjänst via Internet. Användaren får del av SVT:s utbud genom att gå in på en speciell hemsida där innehållet är anpassat för att visas i en mobiltelefon. Innehållet strömmas ner.

Regleringen av mobil-TV diskuterades av den tidigare radio- och TV-lagsutredningen och hanteras nu i den pågående *AV-utredningen* (dir. 2007:133).

13.6 Textning och taligenkänning

Förslag: Alla program på svenska i SVT1, SVT2, Barnkanalen, Kunskapskanalen och SVT24 som är meningsfulla att texta ska textas. Textningen ska hålla en hög kvalitet.

Program textas dels från utländskt språk till svenska, så kallad översättningstext, dels från svenska till svenska, s.k. programtextning eller undertext. Översättningstext sänds ut tillsammans med bilden och kan därför inte väljas bort medan undertexten oftast sänds som så kallad dold textning via text-TV systemet och därför måste väljas till. Hädanefter används textning istället för undertextning och i övriga fall översättningstextning.

13.6.1 Omfattning

År 2007 textade SVT 68 procent av förstasändningarna i det svenska utbudet i SVT1 och SVT2 samt hela utbudet i Kunskapskanalen. Det innebär att sändningstillståndets mål om 65 procent i SVT1 och SVT2 har uppnåtts.³ SVT har ökat andelen textade program kontinuerligt. Andelen textade av program med svenskt ursprung i SVT1 och SVT2 uppgick 2006 till 57 procent vilket är en ökning sedan 2003. En mycket stor del av alla långfilmer, fiktion och nyheter textas. På bästa sändningstid, dvs. mellan klockan

³ Målet gäller endast svenskspråkiga program eftersom SVT redan textar program på andra språk.

18.00 och 23.00, textas i stort sett alla långfilmer, nyheter och fakta-program.

Alla UR:s program som riktar sig till en publik över tio år textas. Mellan 2002 och 2007 ökade andelen textade program från 60 procent till 81 procent.⁴ UR har också ambitionen att börja texta de program som har en målgrupp under tio år.

13.6.2 Textning via taligenkänningsteknik

SVT direkttextar i dag program manuellt med hjälp av särskilda tangentbord, s.k. velotype och någon utveckling sker inte längre av de tekniska hjälpmedel som används. SVT bedömer därför att metoden snart måste ersättas med ett svenskt taligenkänningssystem vilket också är en förutsättning för att SVT ska uppnå målet om fullständig textning.

Taligenkänningsteknik omvandlar det talade ordet till text som visas i TV-rutan. Storbritannien använder tekniken och arbete med att utveckla liknande metoder bedrivs i bland annat Danmark och Norge. Taligenkänning förutsätter bland annat en programvara som innehåller det svenska språket i form av ord, uttryck, böjningar och dialekter. Något tillräckligt bra system finns inte i dag och eftersom svenska talas av förhållandevis få personer i världen har tekniken främst inriktat sig på större språk.

Taligenkänningstekniken kan emellertid användas inom många områden där talat språk i näst intill realtid kan överföras till skriven text. SVT har inlett samarbete med aktörer från näringsliv och universitet för att utveckla ett svenskt taligenkänningssystem av hög kvalitet. SVT:s behov skiljer sig emellertid från andra tillämpningar av taligenkänningstekniken eftersom stora krav ställs på talhastighet och möjligheten för systemet att känna igen ett stort antal svenska ord och uttryck.

SVT bedömer att ett färdigt direkttextningssystem, som är redo för driftsättning, tar tre år att utveckla. Kostnaden uppskattas till 20,8 miljoner kronor.⁵

⁴ UR:s public service-redovisning 2006, 2007.

⁵ Ett direkttextningssystem för SVT, 20/3 2008.

13.6.3 Alla program på svenska ska textas

Alla program på svenska i SVT1, SVT2, Barnkanalen, Kunskapskanalen samt SVT24 som är meningsfulla att texta ska textas. Kravet ska vara uppfyllt före tillståndsperiodens slut och ska också gälla regionala sändningar. Jag delar SVT:s bedömning att målet om fullständig textning endast kan uppnås med hjälp av ett taligenkänningssystem.

Enligt direktiven ska vi överväga hur en hundra procentig textning av förstagångssändningar med svenskt ursprung kan åstadkommas. Vissa program, till exempel musikprogram, innehåller emellertid inte något tal varför de heller inte kan textas. Ett sådant krav skulle medföra att SVT och UR inte skulle kunna leva upp till sändningstillstånden. Jag anser istället att SVT och UR bör motivera varför vissa programkategorier inte har textats. Programbolagen bör samråda med intressegrupper om vilka programkategorier som inte är meningsfulla att texta.

Formuleringen i nuvarande sändningstillstånd med krav på textning av program av "svenskt ursprung" tas bort och ersätts med "på svenska" eftersom produktionslandet är oviktigt för om det behövs text eller inte. Nuvarande reglering innebär att exempelvis sportsändningar där SVT sänder från utländsk ort men där det talas svenska inte textas.

Förslaget innebär också att alla regionala sändningar, Kunskapskanalen och Barnkanalen samt SVT24 ska textas. Antalet sända timmar av regionala program har ökat stadigt och SVT utökade under 2007 antalet regionala upplagor av nyhetsprogrammen från 11 till 18. 2006 hade temakanalerna Kunskapskanalen, Barnkanalen och SVT24 en daglig räckvidd på över en halv miljon tittare, programtjänster som också ska komma personer med funktionsnedsättning till del.

Jag anser att det är angeläget att finna en lösning på finansieringen av ett taligenkänningssystem.

13.7 Program på teckenspråk och teckentolkade program

Förslag: SVT och UR ska sända betydligt fler timmar på teckenspråk och fler teckentolkade program.

Riksdagen erkände 1981 teckenspråket som de dövas språk.⁶ Riksdagens beslut innebar att teckenspråket fick officiell status som undervisningsspråk. Teckenspråk är för många döva det primära språket för kommunikation och många döva har begränsade möjligheter att ta till sig skriven text. Döva är därför ofta beroende av teckenspråket för kommunikation. I betänkandet *Värna språket – förslag till språklag* (SOU 2008:26) föreslår man att det allmänna ges ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Detta skulle ge det svenska teckenspråket samma skydd som de nationella minoritetsspråken i dag har.

Teckenspråkssändningar kan vara program producerade på teckenspråk eller program som översätts eller tolkas till teckenspråk, s.k. teckenspråkstolkning. Rent tekniskt kan teckenspråkstolkning antingen sändas synlig för alla tittare eller väljas till för den intresserade. För att man ska kunna välja till tolkning krävs att programföretaget sänder bilden med den som teckentolkar i en extra TV-kanal. Hos tittaren krävs en digital-TV-box med dubbla mottagare. Teckenspråkstolkning i SVT:s och UR:s program är synlig för alla tittare.

13.7.1 Omfattning

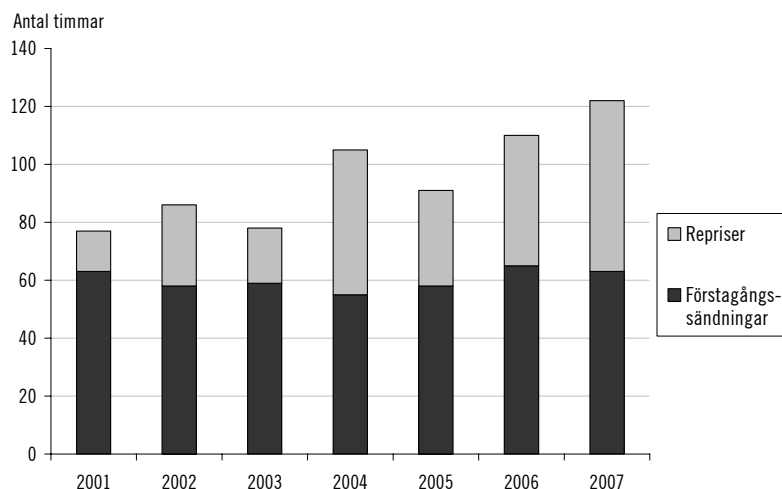
SVT ska enligt sändningstillståndet sända både program producerade på teckenspråk och program som översätts eller tolkas till teckenspråk. SVT sänder framför allt nyhetsprogram, barnprogram och faktaprogram producerade på teckenspråk. En mycket liten del av utbudet teckentolkas vilket framför allt sker i samband med allmänna val.

I det nationella utbudet i SVT1 och SVT2 sändes 2007 totalt 122 timmar program på teckenspråk varav 65 timmar var nyheter och samhällsfakta och 57 timmar underhållning. Antalet förstasända teckenspråkssändningar har legat förhållandevis konstant sedan 2001

⁶ Prop. 1980/81:100 bilaga 12, bet. 1980:81:UbU25, rskr. 1980/81:332.

medan antalet repriser har ökat. I figur 13.1 syns utvecklingen mellan 2001 och 2007 av både program på teckenspråk och teckentolkade program.

Figur 13.1 Teckenspråkssändningar i SVT1 och SVT2 år 2001–2007



Källa: SVT:s public service-redovisning 2002, 2004, 2005, 2006, 2007

Från och med 2005 finns nyheter också tillgängliga via 3G-mobiler och som podd-TV, dvs. en datafil som man kan ladda ner och titta på när man vill.

Av UR:s utbud teckentolkades under 2007 endast en timme och 2006 och 2004 cirka tre timmar. År 2005 teckentolkades inga program. Program som har teckentolkats har i regel varit korta programserier för barn i målgrupperna 0–3 och 4–6 år.

13.7.2 Utbudet av teckenspråkssändningar ska öka

Jag föreslår att SVT och UR ska sända betydligt fler timmar på teckenspråk och fler teckentolkade program. Antalet förstasändningar teckenspråk i SVT har legat relativt konstant sedan 2001. Det är nödvändigt att ambitionsnivån höjs betydligt. SVT:s teckenspråkssändningar ska bestå av såväl program på teckenspråk som teckentolkade program. SVT bör samråda med intressegrupper om vilka program som ska sändas på teckenspråk och vilka som ska tecken-

tolkas. UR, som har ett särskilt uppdrag på utbildningsområdet, ska öka antalet teckentolkade program.

13.8 Talad textremsa

Talad textremsa innebär att en syntetisk röst läser upp översättningstexten. Detta gör att synskadade tittare, men även personer med läs- och skrivsvårigheter, kan ta del av textningen. Den talade textremsan sänds som en separat programtjänst och kräver därför ytterligare en digital-TV-box, eller en box med två mottagare. Den ena används för att ta emot bildsignalen och den andra för att ta emot den talade textremsan. Ljudsignalen från den mottagare som tar emot den talade textremsan kan anslutas till en separat högtalare eller till en öronsnäcka.

Synskadade har möjlighet att få ersättning för hjälpmedel, som exempelvis punktskriftsmaskin, indikatorer, ljusfilter, luppar, förstoringsglas, datorstöd och DAISY-spelare. Kommuner och landsting har ansvaret för förskrivningen av hjälpmedel men har olika avgifter och ersättningssystem. Det är oklart om synskadade kan få ersättning för en digitalmottagare. Staten ger emellertid bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation till landstinget. Syftet är att stimulera landstingen att köpa in kommunikationsutrustning till personer som är döva, har en grav hörselskada, talskada eller språkstörning.

13.8.1 Omfattning

SVT erbjuder talad textremsa i alla program i SVT1 och SVT2 utom i nyhetssändningar eftersom dessa direktsänds. Under hösten 2008 planerar SVT att erbjuda talad textremsa i hela utbudet i SVT1 och SVT2. UR erbjuder i dag inte talad textremsa. Program sänds i dag från UR:s egen programkontroll men tillsammans med SVT planeras för en gemensam utsändning av alla UR:s program från SVT:s nya programkontroll, som beräknas vara färdig under hösten 2008. Då kommer också UR:s program att omfattas av tjänsten.

Programtablån för SVT:s och UR:s utbud finns tillgänglig via telefon.

13.9 Syntolkning

Förslag: Under tillståndsperioden ska SVT inleda försök med syntolkning.

Syntolkning är ett komplement till talad textremsa och innebär att en inspelad röst beskriver vad som syns i bild i ett TV-program under naturliga pauser i dialogen. På detta sätt kan synintryck förmedlas till synskadade personer. Syntolkning tillhandahålls bland annat av BBC i Storbritannien. BBC har också utvecklat standarder för syntolkning som bland annat behandlar vilka program som är lämpliga för syntolkning, val av tempus och hur man prioriterar vid valet av vad som ska beskrivas så att tittaren får god och tillräcklig information om vad som händer i bild. Vissa program, som musikprogram och nyheter, är inte meningsfulla att syntolka, men det är av särskild betydelse för andra program såsom filmer och dokumentärer.

13.9.1 SVT ska inleda försök med syntolkning

Jag föreslår att SVT under tillståndsperioden ska inleda försök med syntolkning. Syntolkning är i många fall avgörande för att synskadade ska kunna tillgodogöra sig programutbudet i TV. Genom att kombinera syntolkning med uppläst textremsa, som i dag erbjuds i SVT1 och SVT2, förbättras förutsättningarna för att skapa tillgänglighet för synskadade väsentligt. Tjänsten sänds som en ljudkanal och tas emot med en digital-TV-box på samma sätt som talad textremsa.

13.10 Hörbarhet och separerat ljud

SVT har i det nuvarande sändningstillståndet haft uppdraget att vid utformningen av sändningarna ta hänsyn till att bakgrundsljud kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet. Under nuvarande tillståndsperiod har SVT tagit fram en policy med riktlinjer för bättre hörbarhet. Enligt policyn ska SVT bland annat reducera förekomsten av störande bakgrundsljud, genomföra kontroller av ljudkvaliteten, iaktta försiktighet med att

blanda musik och tal i program och öka personalens kunskap om ljud, hörbarhet och funktionshinder.

13.10.1 Hörbarheten ska fortsätta att förbättras

Jag anser att det är angeläget att arbetet med att förbättra hörbarheten i TV fortsätter. Detta gäller inte minst möjligheten att reglera bakgrundsljudet i sändningarna. I dag är det möjligt för den tittare som har en förstärkare med 5.1-ljud och en kompatibel digital-TV-box att justera tal, miljöljud eller andra bakgrundsljud.

14 Att tillgängliggöra radio

Att radio skiljer sig från TV är ett trivialt påstående. När det gäller att tillgängliggöra sändningarna finns det ändå anledning att beröra skillnader som får konsekvenser för distributionen och tillgängligheten.

Ett radioprogram innehåller mycket mindre information än ett TV-program eftersom bara ljudet och inte också bilden ska förmedlas. Detta gäller både analog och digital överföring och innebär att distributionen blir billigare och enklare för radio.

En annan viktig skillnad är hur vi konsumerar radio- respektive TV-program. Radiolyssnandet är mycket mer mobilt än TV-tittandet. Vi lyssnar på radio när vi rör oss, när vi åker buss eller promenerar. Och inte minst när vi kör bil. Drygt 30 procent av radiolyssnandet sker i bilen. Också detta är av betydelse för hur man i framtiden ska tillgängliggöra radio.

Slutligen gör det faktum att radio bara bygger på ljudöverföring att frågan om hörbarhet blir en annan än för TV där hörbarheten kan underlättas av exempelvis textning.¹

14.1 Mottagningsformer

Det finns i dag ett flertal sätt att ta emot radiosändningar från SR och UR: via FM-sändningar, via DAB-sändningar, via kabel, via separata IP-nät, via mobilnäten och via Internet. I detta kapitel redogör vi i huvudsak för FM- och DAB-sändningarna, varefter vi diskuterar framtida digital distribution. Radio på Internet kommer att behandlas i kapitel 15.

¹ Med hörbarhet menar jag inte vilken sändareffekt utsändningarna ska ha utan hur väl framför allt det talade ljudet hörs i radioprogrammen.

14.2 FM-nätet

Bedömning: FM-nätet kommer att vara i drift under lång tid.

FM-nätet etablerades på 1950-talet. Dittills hade svensk radio i huvudsak distribuerats med AM-teknik på lång- och mellanvågsbanden, dvs. på lägre frekvenser än dem som används i det så kallade FM-nätet. AM-teknik var mer störningskänslig än FM-teknik varför övergången innebar en viss kvalitetshöjning i distributionen. Viktigare var emellertid att det frekvensområde som togs i bruk möjliggjorde nationell täckning av på sikt flera kanaler. Lång- och mellanvågsbanden var sedan länge fulla och för att kunna erbjuda bättre mottagning och fler kanaler hade man laborerat med att återanvända frekvenser på låg effekt (synkronkörning) och att sända radio i telefonnätet (trådradio). Man sände också med tiden fler radiokanaler på AM, men med låg effekt och utan nationell täckning.

Etableringen av FM-nätet sammanföll i tiden med introduktionen av TV i Sverige. Intresset för TV var så stort att de inströmmande TV-licenserna gjorde att man snabbt kunde bygga ut ett nät med hög täckningsgrad. Eftersom FM-sändningarna skedde på frekvenser vars vågutbredningsegenskaper liknade dem som gällde för TV-sändningarna så kunde man använda samma master för både radio och TV. Det innebar att även FM-nätet kunde byggas ut snabbt.² Vad som krävdes av lyssnarna var inköp av nya mottagare. Övergången sammanföll emellertid även med introduktionen av transistorn. Den innebar att mottagarna kunde göras mycket mindre, lättare och energisnålare än de som drevs med elektronrör, vilket var attraktivt för konsumenten. AM-sändningarna fanns emellertid kvar ända in på 1990-talet.

SR:s sändningar i FM-nätet täcker 99,8 procent av den bofasta befolkningen. SR köper utsändningstjänsten av Teracom.³ P1, P2 och P3 sänds i nationella kanaler medan P4 är nedbrutet i 24 regionala kanaler. I FM-nätet finns också närradio och privat lokalradio. Framtiden för närradio har nyligen utretts och Radio- och

² Wormbs 1997.

³ PTS har i en underrättelse den 24/10 2007 meddelat att Teracom AB inte får ta ut mer än ett visst belopp för produkten FM Radio nationell. Teracom har den 26/11 2007 svarat på PTS underrättelse. PTS har den 13/3 2008 i ännu en underrättelse meddelat nya maxpriser för produkten, vilken Teracom svarade på 10/4 2008. Den 7/5 2008 förelade PTS Teracom ett maxpris på produkten FM Radio nationell.

TV-verket presenterade rapporten *Närradio och när-TV i fokus* i oktober 2007. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den privata lokalradions möjligheter och framtid utreds för närvarande i *2007 års utredning om kommersiell radio* (Ku 2007:05).

Jag bedömer att FM-nätet är ett väl utnyttjat och tillförlitligt distributionsnät som bör finnas kvar under lång tid.

14.3 DAB-nätet

SR har ett kompletterande sändningstillstånd som medger sändningar av åtta program på en nationell frekvens i DAB-nätet, sändningar på vissa regionala frekvenser samt försök med att sända digital ljudradio på andra sätt.

14.3.1 DAB-nätets framväxt

De svenska DAB-sändningarna började hösten 1995, samtidigt som BBC i Storbritannien började sina sändningar. Vid introduktionen nåddes ca 35 procent av befolkningen. SR var ensamt om att bedriva sändningar; den privata lokalradion valde att inte delta. Mellan 1996 och 1999 byggdes DAB-nätet ut till en befolkningstäckning på 85 procent.

Inför tillståndspanoroden 2002–2005, som senare förlängdes till 2006, fattade riksdagen beslut om att minska kostnaderna för DAB i väntan på en utvärdering. Det innebar att täckningen minskade från 85 till 35 procent av befolkningen från den 1 januari 2002.

14.3.2 Utredning och utvärdering

I november 2001 tillsattes en särskild utredare för att kartlägga och analysera situationen för digital distribution av radio i Sverige. Delbetänkandet levererades i april 2002, *Digital radio: Kartläggning och analys* (SOU 2002:38). Senare samma år beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att utredningen skulle vara en parlamentarisk kommitté - Digitalradiokommittén. Uppdraget var nu att analysera förutsättningarna för framtida digital radio och ta ställning. Betänkandet presenterades i februari 2004, *Digital Radio* (SOU 2004:16). Kommittén föreslog att DAB-verksamheten skulle byggas ut i etapper. På sikt var målet att helt ersätta de analoga

sändningarna med digitala, även om det inte då var möjligt att säga när en sådan övergång skulle kunna vara klar. Kommittén utgick också från att det skulle skapas förutsättningar för att de kommersiella aktörerna skulle vilja delta i verksamheten.

14.3.3 Fortsatt försöksverksamhet

I december 2005 meddelade regeringen att man inte ämnade påbörja den etappvisa DAB-utbyggnad som Digitalradiokommittén föreslagit. Skälen sades vara flera men betoningen låg på att den tekniska utvecklingen var osäker och att DAB haft begränsad framgång i andra länder. Att konsumenterna inte hade köpt mottagare i förväntad utsträckning var också ett skäl som åberopades. Regeringen menade att det inte fanns ”skäl att välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen”. Detta eftersom utvecklingen på området var snabb och oförutsägbart. Istället skulle SR ”följa teknikutvecklingen förutsättningslöst och prova olika distributionsvägar”.⁴

I januari 2006 gav regeringen Radio- och TV-verket i uppdrag att följa utvecklingen av digital distribution av ljudradio. Löpande underlag skulle tas fram under två och ett halvt år. Verket har i två rapporter med titeln *Framtidens radio* redovisat utvecklingen. Den sista rapporten lämnas i juni 2008 och vi har därför inte kunnat ta ställning till de slutsatser som presenteras där.

SR sände under våren 2008 sju kanaler i DAB-nätet.

14.3.4 Frekvensfrågan

I maj och juni 2006 hölls den regionala radiokommunikationskonferensen RRC06 i Internationella Teleunionens regi. Syftet var att planera för digital utsändning för radio och TV i den region som Sverige tillhör. Vid konferensen fick Sverige tillgång till frekvenser som räcker till fyra digitala ljudradionät i frekvensbandet 174–230 MHz (band III). Man kom också överens om bestämmelser som gör att detta band kan användas även för andra tjänster än radio.

⁴ Regeringens skrivelse 2005/06:66 Digital distribution av ljudradio, 20/12 2005.

14.4 Andra existerande distributionstekniker som SR använder

Förutom i FM- och DAB-näten tillgängliggörs radio även via andra tekniker.

Precis som i fallet med TV sänds radio vidare i kabel- och IP-nät. Dessa signaler lämpar sig väl för mottagning i en stereoanläggning.

Under 2007 kom SR och SVT överens om att SR skulle få utrymme i SVT:s mux i det digitala marknätet för TV. Detta utrymme har tidigare använts för en ny typ av text-TV som emellertid inte finns i några mottagare. Under våren 2008 har de tekniska förutsättningarna för sändningarna utretts och de beräknas komma igång under sommaren. Detta innebär att de som har digital marksänd TV också kan få SR:s radiokanaler samma väg. Flera kommersiella TV-operatörer erbjuder också privata lokalradiokanaler.

Det är möjligt att få digital radio till sin mobiltelefon genom trådlöst Internet via 3G-nätet. Då använder man inte den radio-mottagare som ofta finns i dagens mobiltelefoner utan signalen går i mobiltelefonnätet. SR har sedan 2003 en mobilradiotjänst som går att nå via mobil.sr.se. Denna hemsida är anpassad efter mobiltelefonen och man kan navigera och välja vilka tjänster man vill ha.

14.5 Framtida digital distribution

Radio- och TV-verket har i sina rapporter följt utvecklingen av de tekniker som är möjliga för distribution av digital radio. Verket delar upp teknikerna i fyra grupper: ljudradiobaserade tekniker, TV-baserade tekniker, mobiltelefonbaserade accesstekniker och bredbandsbaserade accesstekniker. Det är de ljudradio- och TV-baserade teknikerna som kan komma att kräva investering i specifika sändarnät och som därför för SR:s del kräver politisk behandling. Omvänt kräver övriga tekniker inte samordning och investering i särskilda nät. De kräver inte heller investering i specifika mottagare.

14.5.1 Fördelar med digital radio

Det finns tecken som tyder på att radiolyssnandet minskar. Detta gäller särskilt de yngre åldersgrupperna. På grund av att det är svårt att mäta lyssnandet på Internet, kan man i dag inte säga om det ökade lyssnandet på Internet kan kompensera för minskningen i traditionellt radiolyssnande. Om minskningen är reell skulle en förklaring kunna vara att framför allt musiklyssnandet i större utsträckning sker via andra tekniker än linjär radio. Olika typer av musikspelare som hanterar digitala format är populära kapitalvaror, inte minst hos ungdomar. I dag finns det ett större utbud av musikkanaler i radio endast i vissa storstadsregioner. I större delen av landet är utbudet begränsat och det är därför möjligt att de som har egna små musikspelare eller mobiltelefoner istället använder dem eller lyssnar via Internet.

I det analoga FM-nätet är det trångt. Den utredning som PTS har gjort på regeringens uppdrag visar att det går att få plats med ytterligare en kanal i FM-nätet med en täckningsgrad på 75 procent av landets yta.⁵ Frågan är dock om en sådan kanal på något avgörande sätt skulle medföra ett större utbud. I ett digitalt nät skulle förmodligen utbudet kunna ökas radikalt i hela landet. Det skulle i sin tur innebära en möjlighet för hela radiobranschen att utvecklas och stimulera arbetsmarknaden för externa producenter.

En digitalisering ger även andra möjligheter till kompletterande tjänster, inte minst när det gäller hörbarhet och tillgänglighet. Utbud, pris och enkelhet torde emellertid vara överordnade egenskaper för konsumenterna.

Det är också möjligt att knyta frågan om tillgänglighet till digitaliseringen av radio eftersom det är enklare att förbättra hörbarheten och åstadkomma separerat ljud. Det krävs dock större överföringskapacitet för radiokanaler med möjlighet till separerat ljud. Om radiodistributionen digitaliseras är det också teoretiskt möjligt att sända både syntolkning och uppläst textremsa som radiokanaler för vilka det skulle krävas en digitalradio, men inte ytterligare en digital-TV-box. Det kan följaktligen finnas samordningsvinster mellan radio och TV när det gäller digital distribution.

⁵ Frekvensplanering FM-bandet: möjligheter till ytterligare rikstäckande analoga ljudradiosändningar, PTS 14/2 2008.

14.5.2 Dedicerade nät respektive multifunktionella nät

Traditionellt har våra kommunikationsnät varit avsedda för endast en tjänst, så kallade dedicerade nät. Det gäller telegrafi och telefoni, radio och TV. I vissa fall har ett kommunikationsnät också kunnat användas för andra tjänster efter hand. Trådradio som gick i telefonnätet är ett exempel på det. Faxmeddelanden som också går i telefonnäten är ett annat. Ofta har utbyggnaden av nya kommunikationsnät kopplats till redan existerande infrastruktur, bland annat av kostnadsskäl. När telegrafnätet byggdes ut skedde det utmed järnvägen till ömsesidig nytta. När sedan telefonnätet byggdes ut nationellt kunde telegrafstolparna utnyttjas som infrastruktur. Ett liknande exempel finns också inom radio och TV. När FM-nätet expanderade så underlättades det av att sändarnätet för TV etablerats eftersom FM-sändarna kunde placeras på samma master som TV-sändarna.

Det finns i dag en rad trådlösa kommunikationsnät utbyggda över Sverige. Det rör sig framför allt om FM-nätet, GSM-nätet, 3G-nätet och DVB-T-nätet. Ytterligare tekniker för trådlöst bredband är också under utveckling. Användningen av dessa nät är hög, men hur konsumenterna på sikt kommer att använda näten är inte helt klart. När det gäller FM-nätet så är det dedicerat för radio och saknar möjlighet till interaktivitet. Detsamma gäller DVB-T-nätet. När digital marksänd TV introducerades var förhoppningarna på interaktivitet i detta nät stora, men i dag sänds endast linjär TV. 3G-nätet å andra sidan används mer och mer för trådlös Internet-access. Det innebär, som berörts ovan, att man kan lyssna på hela SR:s utbud i sin 3G-telefon, via Internet. Delar av utbudet är även anpassat för just denna typ av teknik genom sidan mobil.sr.se. Det finns följaktligen dedicerade nät som är enkelriktade och hanterar rundradio och multifunktionella nät med stor interaktivitet.

De dedicerade näten för public service-sändningarna har mycket hög yttäckning, vilket innebär att de täcker nästan hela landet. De multifunktionella näten har lägre yttäckning men ofta hög befolkningstäckning. När man mäter befolkningstäckningen utgår man som regel från var befolkningen bor. Sändningarna från ett nät med hög yttäckning når befolkningen även om den inte befinner sig i hemmet utan på arbetsplatsen, i sommarstugan eller i rörelse från ett ställe till ett annat. I ett multifunktionellt nät med hög befolkningstäckning kan det vara svårt att få mottagning på ställen där befolkningen inte bor, men faktiskt vistas.

FM-nätets och DVB-T-nätets höga yttäckning för public service-sändningarna är ett resultat av politiska beslut grundade i övertygelsen att dessa sändningar ska nå i princip alla överallt. Utbyggnaden av dessa dedicerade nät är därmed en integrerad del av public service.

Grundkostnaden för lyssnaren i de dedicerade näten är public service-avgiften och önskar man mer radio och TV är det möjligt för många att skaffa abonnemang. Distributionskostnaden för public service-företagen ligger fast och är oberoende av hur många som lyssnar eller tittar. I de multifunktionella näten är förhållandet det omvända. Kostnaden för att lyssna på radio via Internet beror visserligen på vilken typ av abonnemang man har, men en abonnemangskostnad måste alltid betalas utöver public service-avgiften. I dag har många någon form av Internetanslutning som inte är beroende av hur mycket data som laddas ner och då kostar inte heller radiolyssnandet något extra. Kostnaden för SR ökar emellertid i princip med varje lyssnare på Internet eftersom det krävs större kapacitet i datorer och nätverk. Denna kostnad är dock lägre för radio än för TV.

14.5.3 Parallella utredningar om radio

Framtiden för radion i Sverige hanteras som redan nämnts för närvarande i flera utredningar med olika uppdrag. Radio- och TV-verket redovisar sitt uppdrag att följa och beskriva utvecklingen av digital radio i juni 2008. *2007 års utredning om kommersiell radio* (Ku 2007:05) lämnar sitt betänkande i september 2008. Eftersom ingen har haft ett övergripande uppdrag som gäller radions framtid har min utredning haft två möten med representanter för den privata lokalradion, SR, Radio- och TV-verket samt *2007 års utredning om kommersiell radio*, som deltog vid ett tillfälle. Utredningen har därtill haft ytterligare ett antal möten med var och en av dessa aktörer. Syftet med mötena har varit att undersöka vilka möjligheter som finns för att föra frågan om digital radio vidare.

14.5.4 Samordnad hantering skulle krävas

Min slutsats är att frågan om digital radio i ett dedicerat nät kräver en samlad hantering. Det krävs åtminstone tre saker för att ett beslut om digital radio i ett dedicerat nät ska kunna resultera i en reell utveckling av radiomediet:

- enighet om teknisk standard
- klara tillståndsregler
- mervärde för konsumenten

Först och främst måste SR och den privata lokalradion enas om teknik; konsumenten måste kunna höra både SR och privat lokalradio i samma mottagare. Ett sådant enande är också beroende av vad som sker internationellt när det gäller utsändningsstandarder för digital radio. Sverige kan inte välja en standard som inte också används i övriga Europa.

För det andra måste villkoren för digital radio vara klara och ligga fast över en viss tid så att både SR och den privata lokalradion vet vilka investeringar som är aktuella och vad man förbinder sig till. Tillståndsgivningen måste följaktligen utredas, förankras och beslutas. En fråga av centralt intresse är hur och om tillståndsgivningen för digital radio ska kopplas till tillstånd att sända analog radio.

Mervärdet av digital radio i ett dedicerat nät måste för det tredje framgå klart för konsumenten. Konsumenten måste kunna köpa billiga och enkla mottagare som erbjuder något mer än FM-nätet. Det är emellertid inte säkert att allt som finns på FM måste finnas i en ny eterburen digital utsändning.

För SR tillkommer frågan om kostnaden för parallellsändning eftersom inte SR som den reklamfinansierade privata lokalradion har möjlighet att få ökade intäkter genom ökat lyssnande. Denna fråga är av historiska skäl för närvarande kopplad till vilken teknik man väljer. När TV-distributionen digitaliserades skapades ett särskilt distributionskonto i Riksgälden som möjliggjorde att parallellsändningskostnaderna för SVT och UR kunde betalas över en längre period; man lånade av framtida avgiftsmedel och skulden kunde genom lån i Riksgälden tas till en låg ränta. Fördelningsnyckeln mellan företagen justerades så att kostnaderna för den dubbla distributionen för TV inte drabbade radion. I en direktfinansieringsmodell får SR finansiera en ökad distributionskostnad på samma sätt, men lånet måste tas externt.

14.5.5 Beslut om släckning av de analoga sändningarna inte aktuellt

Släckningen av det analoga nätet för TV var ett historiskt beslut med få motsvarigheter. Det är mycket sällsynt att staten fattar beslut som efter en kort övergångsperiod gör viss teknik oanvändbar. I normala fall sker teknikskiften över lång tid. Så har också varit fallet med tidigare teknikskiften inom radio- och TV-området. Trådradiosändningarna pågick nästan 10 år efter att FM var utbyggt över hela landet, trots att det bara nådde maximalt 400 000 lyssnare. AM-sändningarna, som nått hela befolkningen, pågick 20 år efter att FM-nätet nådde hela landet.

När det gällde övergången till digital marksänd TV fanns emellertid en rad vinster att göra på en släckning av det analoga nätet när man väl beslutat sig om att definitivt etablera de digitala sändningarna. Det fanns kommersiella intressen i den digitala tekniken; digitaliseringen innebar att fler aktörer kunde etablera sig i marknätet som tidigare bara kunnat ge rum för tre TV-kanaler. Parallelsändningen var kostsam för de aktörer som sände både analogt och digitalt. Slutligen fanns det intresse för att använda de analoga frekvenserna för andra kommunikationstjänster.

Situationen för radio är annorlunda. Parallelsändning är visserligen kostsam, men inte alls lika dyr som i fallet med TV eftersom inte lika mycket information ska förmedlas. Den privata lokalradion har haft ekonomiska svårigheter och visade ingen vinst förrän 2006. Radions del av reklaminvesteringarna ligger också betydligt lägre i Sverige än i övriga Europa. FM-nätet representerar följaktligen en intäktskälla för flera aktörer. Slutligen är frekvensvinsterna för radio inte lika stora som för TV.

Drivkrafterna för en *övergång* från analog till digital eterburen distribution har följaktligen varit andra för TV än de kan bli för radio. Dessutom finns det långt fler radiomottagare än det finns TV-mottagare. Visserligen tycks livslängden på hemelektronik ha krympt om man jämför med några decennier tillbaka, men apparatbeståndet för FM-sändningarna är likväl stort. Detta är ett skäl som talar för att FM-nätet bör finnas kvar under en relativt lång tid. Även beredskapsskäl talar för närvarande för att behålla FM-nätet.

14.5.6 Slutsats

Frågan om digital radio är komplicerad. Tekniker för överföring av digital information utvecklas och förändras, liksom lyssnarnas vanor. Som redovisats ovan finns det starka skäl för ett dedicerat distributionsnät med hög täckning för radio eftersom det skulle möjliggöra en utveckling av radiomediet. Exakt hur hög den täckningen ska vara är i dag svårt att fastslå. Frågan är emellertid beroende av en samordnad hantering för att den ska kunna föras vidare.⁶ I avvaktan på en sådan lösning anser jag att det är viktigt att SR fortsätter att pröva olika digitala tekniker för att nå lyssnarna.

14.6 Hörbarhet och ökad tillgänglighet är viktigt

Precis som inom SVT har man inom SR tagit fram särskilda riktlinjer för bättre hörbarhet. Enligt riktlinjerna ska journalister utbildas i nya digitala redskap för programutsändningar, använda ett tydligt och enkelt språk, minska antalet telefonintervjuer i nyhetssändningar och öka förståelsen för hörselskadades problem. Krav på ljudkvalitet finns också med i ett internt utarbetat beställningsverktyg för programproduktion.⁷

En digitalisering skulle kunna öka möjligheten att reglera bakgrundsljudet i sändningarna och därmed öka hörbarheten. En sådan funktion är emellertid beroende på hur mycket utrymme man är villig att ge distributionen eftersom möjligheten att separera ljud kräver större överföringskapacitet per kanal.

Jag anser att frågan om hörbarhet i radio är viktig för att öka tillgängligheten.

⁶ Jag kan notera att SR, UR och den kommersiella radion i en skrivelse till Radio- och TV-verket 28/5 2008 deklarerat att man avser att samarbeta om teknik och distributionsfrågor för en framtida digital radiodistribution.

⁷ Till public service-utredningen från SR, "Funktionshinder", rapport, 17/10 2007, SR:s public service-redovisning 2006.

15 Internet och ny teknik

Bedömning: Det är nödvändigt att public service-företagen bedriver verksamhet på Internet om de ska kunna utvecklas, behålla sin legitimitet och nå tittarna och lyssnarna. Utbudet på Internet bör utgå ifrån och ha en tydlig koppling till programverksamheten.

Utbudet bör utformas så att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänster och program. Företagens målsättning bör vara att tillgänglighetsfunktioner som textning, talad textremsa och syntolkning också erbjuds i utbudet på Internet.

15.1 Internets utveckling och användning

Den enskilt största förändringen inom medieområdet det senaste decenniet är Internet. Från att ha omfattat endast ett fåtal hemsidor är de i dag omöjliga att räkna. Expansionen kan räknas på många sätt: i antal servrar, domäner, hemsidor, omsättning, anslutningar, företag, tjänster, användare etc. Internet har haft och kommer att ha en mycket stor inverkan inte bara på kommunikation och handel utan också på vår kultur och självförståelse.

15.1.1 Tillgång

Tillgången till Internet i hemmen ökar. Enligt en rapport från Statens Institut för Kommunikationsanalys hade nästan 80 procent tillgång till Internet hemma 2006 vilket ska jämföras med 2002 då motsvarande siffra var cirka 70 procent.¹ Post- och telestyrelsens kartläggning från 2007 visar att denna siffra har stigit till ca 84 procent.

¹ Digitala klyftor, Statens institut för kommunikationsanalys, 8/11 2007.

För att utnyttja flera av de tjänster som erbjuds på Internet, av bland annat SVT, SR och UR, behövs bredbandsuppkoppling med en viss överföringshastighet. För god tillgång behöver man i praktiken en överföringshastighet på ca 2 Mbit/s.² Av befolkningen i åldern 16–74 år som hade tillgång till Internet hemma 2007 uppgav två av tre att de hade en anslutningshastighet på 2 Mbit/s eller över.³

15.1.2 Användning

Den ökade användningen av Internet har stimulerat en expansion av tjänster. En mycket stor del av användningen består av e-post och informationssökning men mer och mer handel sker också över nätet. Av befolkningen i åldern 16–74 år uppgav 74 procent 2006 att de använde Internet för att söka information om varor och tjänster och för att skicka och ta emot e-post. 28 procent använde Internet för att lyssna på radio eller titta på TV vilket är en ökning från 15 procent år 2003.⁴

En genomsnittlig dag 2006 använde 62 procent av befolkningen i åldern 16–74 år Internet hemma, vilket ska jämföras med 21 procent 1998. Yngre använder Internet i större utsträckning än äldre och användningen i hemmet är generellt sett högre bland män än kvinnor. År 2006 använde mer än 50 procent av männen Internet flera gånger i veckan och motsvarande siffra för kvinnor är 40 procent. Skillnaderna mellan könen visar inga tecken på att minska. Det finns också socioekonomiska skillnader i användningen av Internet. Individer med eftergymnasial utbildning nyttjar Internet mer än personer med lägre utbildning.⁵

Tiden framför datorn bland användare i åldersgruppen 9–79 år ökade från i genomsnitt 50 minuter per dag 1998 till 90 minuter 2006. De yngre åldersgrupperna mellan 15 och 24 år använder Internet i genomsnitt 132 minuter per dag, men även i de äldre åldersgrupperna ökar användningen. Åldersgruppen 65–70 år använde Internet i genomsnitt 24 minuter per dag 1999 och 50 minuter per dag 2006.⁶

² Bredband till hela landet (SOU 2008:40), s. 194.

³ Individundersökning 2007: Svenskarnas användning av telefoni och Internet, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:26.

⁴ MedieSverige 2007, Nordicom.

⁵ Digitala klyftor, Statens institut för kommunikationsanalys, 8/11 2007.

⁶ MedieSverige 2007, Nordicom.

15.2 Public service-företagens verksamhet på Internet

Alla de tre public service-företagen har haft verksamhet på Internet sedan mitten av 1990-talet. Först var SR som etablerade sin hemsida i samband med valet 1994. Därefter kom SVT som etablerade sin hemsida 1995 och slutligen UR som tog sin hemsida i bruk 2003. Företagens hemsidor är registrerade under domännamnen sr.se, svt.se samt ur.se och det finns även en domän för publicservice.se. Företagen använder sina sidor på olika sätt, vilket bland annat har sin förklaring i att deras verksamhet skiljer sig åt.

Hemsidorna är anpassade enligt WAI-riktlinjerna (Web Accessibility Initiative) för bättre tillgänglighet. WAI innebär att innehållet ska vara lätt att förstå och lätt att hitta i samt att hemsidan ska vara lätt att navigera på och informationen lättåtkomlig.

15.2.1 SVT

Under åren har svt.se utvecklats till en betydelsefull del av SVT:s verksamhet för att nå ut till publiken. År 2007 fanns omkring 450 sidor med information om bland annat SVT som företag, utbud, program, nyheter och andra tjänster. Drygt hälften av sidornas innehåll kategoriseras som film, drama och utbud för barn. Kategorierna kultur samt samhälle och dokumentär utgör också en stor del av innehållet.

Merparten av svt.se består av material från redan sända program, men det finns också inslag som bara är tillgängliga på Internet, t.ex. sådant som inte fick plats i det sända programmet. En viss del av programmen direktsänds också på Internet. Under 2007 gjordes direktsändningar vid cirka 300 tillfällen. En stor del utgjordes av programmet *24 direkt* med politik-, samhälls- och kulturinslag. En mindre del var sportsändningar och nöjesprogram, t.ex. sändningar från *Melodifestivalen*.

Programmen kan ses strömmade i mediaspelaren *SVT Play* som är en tjänst som SVT lanserade 2006. Via *SVT Play* fanns under 2007 omkring 2 000 timmar TV-material i form av hela program och klipp tillgängligt. I maj 2008 införde SVT en nätbaserad nyhetstjänst med löpande uppdatering av nyhetsmaterial och fördjupningar kallad *Play Rapport*. En mindre del av programmen har SVT rättigheter till och de kan laddas ner till en dator eller medie-

spelare. Visst material finns också tillgängligt via sidan mobil.svt.se som är särskilt anpassad för den med Internettillgång via mobilen.

På Internet textas samtliga nyhetsprogram och SVT planerar att under 2008 erbjuda text på allt som är textat i det vanliga utbudet. Talad textremsa är inte tillgänglig för program på Internet. Texterna på svt.se går att zooma till önskad storlek och går att läsa med program med stöd för talsyntes. Vissa sidor på svt.se är också anpassade för synskadade som med hjälp av talsyntesutrustning eller blindskriftsdisplay kan ta del av innehållet.

På svt.se finns också andra tjänster. Tittaren kan exempelvis kommunicera direkt med personer som deltagit i olika program i s.k. chattforum. Denna möjlighet fanns i genomsnitt tre gånger per vecka under 2007. I *Öppet arkiv* finns äldre avsnitt ur program från 1996 och framåt.

Under ett genomsnittligt dygn under 2007 hade svt.se omkring 225 000 besökare och under en vecka över 1 miljon. Varje besökare öppnade i genomsnitt 8 sidor och stannade på svt.se i omkring åtta minuter. Totalt startades *SVT Play* 153 miljoner gånger 2007 vilket är 56 procent mer än under 2006. De populäraste inslagen under 2007 var program från *Melodifestivalen*, sporten, *Bolibompa* och dramaserien *Andra Avenyn*. De populäraste barnprogrammen var *Bolibompa*, *En riktig jul*, *Lilla Melodifestivalen*, *Tillbaka till Vintergatan* och *Wild Kids*. Dessa tillsammans hade under 2007 23,8 miljoner starter.

På *Bolibompas* hemsida finns det förutom länkar till program och extra material också spel och lekar samt länk till *Radioapan* på SR:s hemsida.

Enheten *SVTi* ansvarar för utvecklingen av SVT:s verksamhet på Internet. År 2007 kostade verksamheten på Internet och text-TV ca 138 miljoner kronor varav en tredjedel bestod av lönekostnader, en tredjedel av driftkostnader och återstående utvecklings- och rättighetskostnader.

SVT har också ett stort antal produkter till försäljning på *SVT Butik*. Förutom ett utbud av över 400 titlar med DVD-filmer och musik finns över 180 artiklar spel, leksaker, kläder och textilier m.m. till försäljning. Ett flertal har anknytning till barnprogrammet *Bolibompa*.

15.2.2 SR

Samtliga rikstäckande och lokala FM- och DAB-kanaler finns tillgängliga för direktlyssning på sr.se sedan år 2000. Alla SR:s radio-kanaler har en egen sida med bland annat nyheter och programtablå vilket även gäller samtliga kanaler för språkliga och etniska minoriteter. SR har sex kanaler som endast sänds via Internet: SR Rockster, SR Svea, SR Street, SR c, SR Världen och SR Alltid musik.

Under 2007 har SR utvecklat en egen webbspelare. I den har användaren möjlighet att lyssna på program, söka efter äldre reportage, program och intervjuer och ladda ner program till portabla mp3-spelare. Via mobil.sr.se kan lyssnare också ta del av program och nyheter med hjälp av en mobiltelefon med Internet-anslutning. För närvarande finns elva radiokanaler samt nyheter, väderprognoser och arkivmaterial tillgängligt via mobil.sr.se.

På *Barnwebben* finns ett stort utbud av SR:s barnprogram samt en rad spel, pyssel och lekar med bland andra *Radioapan*. Det finns också en länk till *Bolibompas* hemsida.

SR uppger att företaget kontinuerligt arbetar för att förbättra navigationsstrukturen på sr.se och gör utvärderingar av de ljudformat som används för att förenkla lyssning. Det är möjligt att förändra textstorleken på sidorna på sr.se och det pågår ett arbete med att få texten på sr.se uppläst via syntetiskt tal.

SR:s hemsida har omkring 700 000 unika besök per vecka. Enligt undersökningar från Sifo lyssnar omkring 600 000 personer på radio via sr.se per vecka. P1, P3 och P4 är de kanaler som har flest lyssnare. Allt fler lyssnar också på program i efterhand. I början på 2008 gjordes omkring 2 miljoner starter per månad av program på sr.se. SR redovisar inte kostnader för sr.se utan verksamheten betraktas som en integrerad del i övrig verksamhet.

På sidan *SR Butik* finns flera programserier på CD till försäljning och ett mindre utbud av SR-produkter. Man kan även beställa kopior på äldre program och skapa en egen CD med SR:s program.

15.2.3 UR

En viktig kanal för att tillgängliggöra UR:s utbud av utbildnings- och folkbildningsprogram i dag är ur.se. UR:s hemsida fungerar både som en distributionsplattform, informationskanal och en

interaktiv plattform som ger stöd i läroprocessen och bidrar med pedagogiskt material som handledningar, böcker och arbetsmaterial.

Samtliga av UR:s egenproducerade utbildnings- och folkbildningsprogram finns tillgängliga på ur.se i minst sex månader efter senaste sändning. Via *Mediebiblioteket* finns information om alla UR:s radio- och TV-program som har sänts eller publicerats sedan 2001. Här finns också avsnitt från i stort sett alla UR:s program.

Alla UR:s radio- och TV-program finns också tillgängliga via landets 47 mediecentraler som spelar in programmen vid sändning. Programmen finns sedan tillgängliga för leverans. Som privatperson kan man också låna de flesta av UR:s program på biblioteket. Även UR har en barnwebb med spel, sagor och pyssel.

Sedan 2004 kan kommuner, högskolor, universitet, friskolor, etc. få direkt tillgång till utbildningsprogrammen genom att själva eller via mediecentralerna ladda ner UR:s programutbud via *UR access*. För att programmen ska kunna användas av skolor och i liknande verksamheter krävs att kommunerna eller den enskilda skolan sluter ett avtal med UR och Copyswede. Avtalen anger hur programmen får användas och hur användningen måste redovisas. UR betalar sedan rättighetsinnehavaren med utgångspunkt i hur mycket programmen har använts. I slutet av 2007 hade UR och Copyswede slutit avtal med 175 av landets kommuner.

De flesta kommuner samarbetar också med Svenska läromedel på Internet där det finns möjlighet att beställa kopior av UR:s program. Fortfarande kan skolor som inte har tillgång till mediecentraler eller *UR access* beställa kopior direkt från UR.

Samverkan för nätbaserad högskoleutbildning är ett slutet nätverk som ger högskolor och universitet möjlighet att få tillgång till UR:s utbildningsmaterial. I slutet av 2007 var 18 lärosäten anslutna till nätverket. På motsvarande sätt finns det ett slutet nätverk mellan UR och Folkbildningsrådet för att distribuera UR:s program till folkhögskolor och studieförbund.

På ur.se finns också interaktiva övningar och tjänster som framför allt riktar sig mot elever som ett komplement till och för uppföljning av utbildningsprogram. Det finns också kurser i teckenspråk. Via hemsidan kan man även beställa kopior av program, böcker och elevhäften, etc. Det är möjligt att prenumerera kostnadsfritt på enskilda programserier genom att ladda ner dem till en egen dator eller bärbar enhet. Radioprogram finns tillgängliga via poddradio och TV-program på begäran via mobil-TV. Vissa

sidor på ur.se är utrustade med ljudstöd och UR mäter regelbundet tillgängligheten när det gäller läsbarhet och navigation.

Under 2007 hade ur.se ca 6 miljoner besökare. En genomsnittlig besökare stannade på ur.se i ca 11 minuter. Samma år aktiverades 130 240 videofiler och nästan 7 000 ljudfiler via *UR access*. Under 2006 hade mediebiblioteket 2,9 miljoner förfrågningar (se avsnitt 12.3.1). Direktsändning av program på ur.se har förekommit vid ett par tillfällen under 2007.

Kostnaden för ur.se uppgick 2007 till 13,9 miljoner kronor varav kostnaden för personal utgjorde cirka 10 miljoner. Därutöver tillkommer utvecklingskostnader om cirka 2 miljoner kronor samt overheadkostnader.

Flera sidor på ur.se har ljudstöd och sedan 2005 finns en tecken-språkskurs med enkla ord och fraser. Sökmotorn för UR:s mediebibliotek erbjuder symbolsökning med ljudstöd.

15.3 Tjänsterna ska utgå ifrån programmen

Tillgången till och användningen av Internet ökar och får en allt större betydelse i människors vardag. För närvarande tyder inget på att Internets betydelse kommer att minska. På Internet har public service-företagens utbud blivit tillgängligt för lyssnare och tittare på ett helt annat sätt än tidigare. Möjligheten att ta del av utbudet på fler plattformar vid fler tillfällen och när man vill har skapat ett stort mervärde för både lyssnare och tittare.

Jag anser att det är nödvändigt för public service-företagen att bedriva verksamhet på Internet om de ska kunna utvecklas, behålla sin legitimitet och nå tittarna och lyssnarna (se också avsnitt 6.2.2). Utbudet på Internet bör emellertid utgå ifrån och ha en tydlig koppling till företagets programverksamhet. Företagen bör således inte erbjuda tjänster som inte har någon relevans eller koppling till den verksamhet som de enligt uppdraget ska bedriva.

15.4 Tillgänglighet på Internet

I takt med att allt mer av utbudet blir tillgängligt på Internet bör public service-företagen säkerställa att program och tjänster görs tillgängliga även för personer med olika typer av funktionsnedsättning. En tillgänglig hemsida ska tillgodose en rad olika behov hos

användaren. Behoven skiftar beroende på typ av funktionsnedsättning men också av personliga förutsättningar. Synskadade har exempelvis behov av att förstora text och bild och dyslektiker och blinda av att hemsidan presenteras via ljud. För många användare är textens grafiska utformning, radlängder och radavstånd, pedagogiska och strukturella utformning betydelsefullt för att ge goda förutsättningar att ta del av utbudet.

Det är viktigt att public service-företagen, genom att använda Internet som distributionsplattform, inte utesluter vissa grupper från att ta del av public service-utbudet. Utbudet bör utformas så att så många som möjligt kan tillgodogöra sig program och tjänster på Internet. Anpassningen till personer med olika typer av funktionsnedsättning ska vara en naturlig del av företagets arbete på Internet och andra plattformar. Företagets målsättning bör vara att tillgänglighetsfunktioner som textning, talad textremsa och syntolkning också erbjuds i utbudet på Internet.

15.5 Tekniska lösningar sker inte av sig själv

I dag är marknätet för distribution av TV-program helt digitaliserat. Omställningen har krävt att alla som vill fortsätta att titta på TV-sändningar i marknätet måste investera i en digital-TV-box för marknätet. Förhoppningarna på detta teknikskifte, från analog till digital teknik, har varit och är fortfarande stora. Med den digitala produktions- och distributionstekniken är det teoretiskt möjligt att skapa ytterligare tjänster som bland annat kan underlätta för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig programmen. Den ovan diskuterade talade textremsan är ett sådant exempel där en syntetisk röst läser upp texten. För att talad textremsa ska fungera tillsammans med den utsända bilden krävs emellertid en digital-TV-box med två mottagare eller två enklare boxar, eftersom talad textremsa och själva programmet är två utsändningstjänster. Detta innebär följaktligen att funktionen medför en extra kostnad för mottagaren. Det är dessutom ofta krångligt att få systemets olika delar att fungera i hemmet.

Det finns stora möjligheter att öka tillgängligheten till både radio- och TV-sändningar genom digital teknik. Som berörts skulle en digitalisering av radion kunna medföra en möjlighet till separerat ljud, vilket inte bara kan vara till nytta för personer med funktionsnedsättning. Även en utsändning av radio i det digitala marknätet

för TV skulle kunna möjliggöra en sådan ökad tillgänglighet, beroende på hur man sänder och vilket utrymme själva sändningen anses få ta. Frågan om hur man ska sända är emellertid knuten till vilka mottagare som finns i hemmen och i handeln.

Jag vill betona att även om SVT, SR och UR bedriver utvecklingsverksamhet när det gäller att öka tillgängligheten så har public service-företagen svårt att påverka elektronikbranschen när det gäller utveckling av användarvänliga mottagare. Det är viktigt att komma ihåg att tekniska lösningar aldrig kommer av sig själva utan att det alltid måste finnas en tydlig beställare som har makt och förmåga att påverka producenterna. I samband med den standardmigrering från MPEG2 till MPEG4 som TV-branschen har aviserat finns det en möjlighet att återigen lyfta frågan om användarvänliga digital-TV-boxar. Vid en vidare digitalisering av radion är det på samma sätt viktigt att ta särskild hänsyn till frågor om användarvänlighet och ökad tillgänglighet.

16 Författningskommentarer

16.1 Förslag till lag om ändring i lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

16.1.1 Generella ändringar

I 1, 2 a, 3, 5–7, 11–13, 17 och 23 §§ har uttrycket ”TV-avgift” bytts ut mot ”public service-avgift” för att tydliggöra att avgiften finansierar både radio och TV i allmänhetens tjänst.

I 1, 2 a, 6, 11–13 och 23 §§ har ”skall” bytts mot ”ska”.

16.1.2 Kommentarer till bestämmelserna

1 §

I bestämmelsen anges under vilka förutsättningar radio och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och sådan verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en public service-avgift.

Ändringen i *första stycket* innebär att ytterligare en förutsättning läggs till de förutsättningar som tidigare angetts för att radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en public service-avgift. Den ytterligare förutsättningen innebär att programföretagens sändningsverksamhet ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd public service-avgift. Detta gäller oavsett distributionssätt. Den som betalar public service-avgift ska således kunna ta emot utsändningarna från programföretagen, dvs. innehållet i programföretagens sändningar, och tillgodogöra sig dessa för eget bruk utan att behöva betala någon annan avgift än public service-avgiften. Villkoret innebär dock inget hinder för att

ta ut en skälig depositionsavgift för tillhandahållandet av s.k. programkort. I övrigt har endast redaktionella ändringar gjorts.

Ändringen i *andra stycket* förtydligar att public service-avgiften oavkortad ska tillfalla programföretagen och utgöra en betalning för rätten att ta del av programföretagens utsändningstjänster.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.2 och 5.1.5.

2 §

Ändringen innebär att definitionen av begreppet TV-mottagare ändras. Med TV-mottagare avses sådan teknisk utrustning som kan ta emot utsändning eller vidareändning av TV-program. Det avgörande vid bedömningen är om den tekniska utrustningen faktiskt kan ta emot utsändning eller vidareändning av TV-program. Bestämmelsen innebär att viss teknisk utrustning som enligt den tidigare definitionen betraktades som en TV-mottagare inte längre omfattas av definitionen. Som exempel kan nämnas en analog TV-mottagare som inte är kompletterad med en digital-TV-mottagare.

Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 5.1.3.

2 b §

Bestämmelsen upphör att gälla. Första stycket och andra stycket 2 förs över till 3 §. Bestämmelsen i andra stycket 1 utgår eftersom de som betalar avgift enligt bestämmelsen omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 3 § andra stycket 3.

3 §

Första stycket och andra stycket 1 motsvarar i huvudsak den tidigare 2b §.

I *första stycket* återfinns den s.k. hushållsavgiftsregeln. Bestämmelsen innebär ingen ändring i sak jämfört med 2b § första stycket.

Av andra stycket framgår att den tidigare bestämmelsen som innebar att bl.a. statliga myndigheter och företag betalar en enda avgift för varje påbörjad grupp om tio TV-mottagare ändras på så sätt att dessa nu ska betala en enda avgift för samtliga TV-mottagare som de innehar. I detta sammanhang avses med innehav såväl de TV-mottagare som de statliga myndigheterna och företagen etc.

själva innehar samt de TV-mottagare som dessa tillhandahåller sina anställda. Bestämmelsen innebär att t.ex. en TV-handlare ska betala en enda public service-avgift för samtliga TV-mottagare som företaget innehar och detta oavsett om mottagarna finns i en eller flera butiker.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.6.1.

7 §

Ändringen i *första stycket* innebär att det ska anges till vilka belopp public service-avgiften ska uppgå till under tillstandsperioden och att avgiften under ett år ska betalas i fyra lika stora poster.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.4.

29 §

Bestämmelsen upphör att gälla med hänsyn till att den direktfinansieringsmodell som utredningen föreslår innebär att influtna avgiftsmedel ska tillfalla programföretagen direkt och inte föras över till Riksgäldskontoret.

16.1.3 Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 1 januari 2010.

16.2 Övriga lagändringar

Övriga föreslagna lagändringar utgör följdändringar på grund av förslaget att ordet "TV-avgift" ska ersättas med "public service-avgift".

Litteratur

- Anderson, Chris, *The Long Tail: Why the Future of Business is Selling Less of More* (New York, 2006).
- Blomgren, Roger, *Staten och filmen: Svensk filmpolitik 1909–1993* (Stockholm, 1998).
- Djerf Pierre, Monika & Lennart Weibull, *Spegla, granska, tolka: Aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet* (Stockholm, 2001).
- Furhammar, Leif, *Sex, såpor och svenska krusbär: Television i konkurrens* (Stockholm, 2006).
- Elgemyr, Göran, *Radion i strama tyglar: Om Radiotjänsts tillblivelse, teknik och ekonomi 1922–1957* (Stockholm, 1996).
- Engblom, Lars-Åke & Nina Wormbs, *Radio och TV efter monopolet: En kamp om politik, pengar, publik och teknik* (Stockholm, 2007).
- Ewertsson, Lena, *The Triumph of Technology over Politics? Reconstructing Television Systems: The Example of Sweden* (Linköping, 2001).
- Löfgren, Orvar, ”Medierna i nationsbygget: Hur press, radio och TV gjort Sverige svenskt”, i Ulf Hannerz (red.), *Medier och kulturer* (Stockholm, 1990), s 85–120.
- Hadenius, Stig, *Kampen om monopolet: Sveriges radio och TV under 1900-talet* (Stockholm, 1998).
- Jönsson, Anna Maria & Jesper Strömbäck, *TV-journalistik i konkurrensens tid: Nyhets- och samhällsprogram i svensk TV 1990–2004* (Stockholm, 2007).
- Lindell, Ingrid, *Kampen om utbildningsprogrammen: Skolradion och utbildningsradion 1925–2003* (Lund, 2005).
- Nordberg, Karin, *Folkhemmets röst: Radion som folkbildare 1925–1950* (Eslöv, 1998).
- Nordmark, Dag, *Finrummet och lekstugan: Kultur- och underhållningsprogram i svensk radio och TV* (Stockholm, 1999).

- Runcis, Maija & Bengt Sandin, *Fågel, fisk eller mitemellan? Utbildningsprogram som kulturellt och politiskt problem* (Lund, 2006).
- Syvertsen, Trine, "Hva kan 'public service' begrepet brukes til?", i Ulla Carlsson (red.), *Public service-TV* (Göteborg, 1999), s. 7-14.
- Thurén, Torsten, *Medier i blåsväder: Den svenska radion och televisionen som samhällsbevarare och samhällskritiker* (Stockholm, 1997).
- Wallengren, Ann-Kristin, *UR-bilder: Utbildningsprogram som tv-genre* (Lund, 2005).
- Wirén, Karl-Hugo, *Kampen om TV: Svensk TV-politik 1946–66* (Stockholm, 1986).
- Wormbs, Nina, *Genom tråd och eter: Framväxten av distributionsnätet för radio och TV* (Stockholm, 1997).
- Wormbs, Nina, *Vem älskade Tele-X? Konflikter om satelliter i Norden 1974–1989* (Hedemora, 2003).

Kommittédirektiv



Radio och TV i allmänhetens tjänst

Dir.
2007:71

Beslut vid regeringssammanträde 31 maj 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod, som inleds den 1 januari 2010. Utgångspunkten är att verksamheten skall ges bästa möjliga förutsättningar inför framtiden. Utredaren skall, om denne bedömer att det finns behov av ändringar, lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen. Utredaren skall också lämna förslag om längden på kommande tillståndsperioder.

Analysen skall omfatta frågor som rör uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst, effektiv resursanvändning, styrningsfrågor samt finansiering. Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2008.

Bakgrund

Den tidigare regeringen gav Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 2003:01) i uppdrag att ta fram ett underlag om de villkor för radio och TV i allmänhetens tjänst som skulle gälla inför den då förestående tillståndsperioden. En översyn av förutsättningarna för uppdraget för radio och TV i allmänhetens tjänst gjordes. Riksdagen beslutade i juni 2006 om riktlinjerna för radio och TV i allmänhetens tjänst under kommande tillståndsperiod (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323). I december 2006 beslutade riksdagen att tillståndsperioden skulle omfatta tiden fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2009 (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:KrU1, rskr. 2006/07:37).

Sändningstillstånden till programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) för perioden 2007–2009 beslutades av regeringen den 21 december 2006. I budgetpropositionen för 2007 uttalade regeringen sin avsikt att under den treåriga tillståndspanenoden ta fram ett brett beredningsunderlag inför den efterkommande tillståndspanenoden där bl.a. utvecklingsmöjligheterna för radio och TV i allmänhetens tjänst och frågor om effektivare resursutnyttjande ingår.

Utgångspunkter för utredarens arbete

Fria och självständiga medier är en förutsättning för den mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning som är av stor betydelse i ett demokratiskt samhälle. Uppdraget för radio och TV i allmänhetens tjänst handlar i vid mening om att självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen erbjuda ett programutbud, tillgängligt för alla, som speglar hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Radio och TV i allmänhetens tjänst är därmed av stor vikt för allmänheten.

Under de senaste femton åren har den omgivning i vilken programföretagen i allmänhetens tjänst verkar förändrats radikalt. Fram till början av 1990-talet var Sveriges Television och Sveriges Radio helt dominerande inom sina respektive områden. Därefter har kanalutbudet ökat drastiskt. När digital-TV-övergången är helt genomförd kommer huvuddelen av befolkningen att kunna välja mellan ett trettiootal marksända TV-kanaler. Till detta kommer också det omfattande programutbud som finns tillgängligt via satellit samt kabel- och bredbandsnät. På de flesta orter i Sverige finns tillgång till minst två privata radiokanaler vid sidan av Sveriges Radios utbud. I Stockholm är utbudet betydligt större med ett tiotal privata kanaler.

En följd av det ökade kanalutbudet är att allmänhetens tittar- och lyssnarvanor har förändrats. År 1994 ägnades 54 procent av tittartiden åt SVT1 och SVT2. År 2006 var motsvarande andel 36 procent. För ljudradions del har, sedan den privata lokalradion etablerades, lyssnandet på Sveriges Radio minskat från nära 100 till ca 63 procent av lyssnartiden.

I takt med den tekniska utvecklingen kommer också allt fler människor att ha tillgång till ett massmedieutbud på nya tekniska

plattformar. Det innebär t.ex. större möjligheter att ta del av ett visst innehåll på den plats och vid den tidpunkt som man själv väljer. Exempel på tjänster som redan nu finns tillgängliga är TV-program som tittarna kan ta del av på begäran från programföretagens webbplatser på Internet, samt poddradio som innebär att man laddar ner ett radioprogram till sin dator eller multimediespelare och sedan väljer när och hur man vill lyssna på det.

Det finns ingenting som talar för att takten i förändringarna kommer att minska. Snarare finns det anledning att räkna med att förändringarna kommer att ske ännu snabbare i framtiden. Nya tekniska möjligheter innebär att entreprenörer på mediemarknaden kan pröva nya affärsidéer. Vissa av idéerna kommer att misslyckas medan andra visar sig livskraftiga och leder till en varaktig förändring. De ökade valmöjligheter som följer av fler kanaler och nya medieplattformar leder till att allmänhetens konsumtionsmönster förändras. Yngre generationer får andra intryck än tidigare generationer, eftersom mediasituationen ser helt annorlunda ut. Unga tar också ofta till sig ny teknik snabbare än äldre.

Alla dessa aspekter ger mediemarknaden i sin helhet delvis nya förutsättningar. Radio och TV i allmänhetens tjänst måste därför ha möjlighet att utveckla sin verksamhet. En viktig fråga inför framtiden är vilken roll radio och TV i allmänhetens tjänst skall spela i ett föränderligt och expansivt mediasamhälle. De villkor som staten sätter upp för radio och TV i allmänhetens tjänst får betydelse också för andra aktörer och mediemarknaden i stort.

För att radio och TV i allmänhetens tjänst skall vara en angelägenhet för alla bör programföretagen i allmänhetens tjänst sända ett brett och mångsidigt programutbud som tillgodoser skiftande intressen och beaktar olika förutsättningar hos befolkningen. En förutsättning för det är en decentraliserad organisation och en programproduktion som möjliggör närvaro i hela samhället. Oavsett programtyp skall dessa programföretag vara en ledande kraft när det gäller kvalitet i form och innehåll. På så sätt kan verksamheten bidra till att utveckla mediemarknaden som helhet både vad avser innehåll och kvalitet och samtidigt utgöra ett attraktivt alternativ till programutbudet från andra aktörer.

Även om det inte är möjligt att med säkerhet peka ut vilken väg utvecklingen kommer att ta är det sannolikt att medier som verkar på marknadens villkor kommer att inrikta sig på vissa ämnen och programtyper i högre grad än på andra. För radio och TV i allmänhetens tjänst är det särskilt viktigt att slå vakt om programområden

som är betydelsefulla för allmänintresset och som är kvalitativt eller kvantitativt underrepresenterade hos de kommersiella aktörerna. Programutbudet bör kunna omfatta såväl det breda som det särpräglade. Alla program som sänds av programbolagen skall kunna motiveras utifrån uppdraget.

Radio och TV i allmänhetens tjänst skall sträva efter att förmedla kunskap och ha en övergripande folkbildningsambition. Centralt i uppdraget är att bidra till en samhällsdebatt som präglas av allsidighet och saklighet och som på så sätt tjänar demokratin. Det ställer höga krav på nyhets- och samhällsbevakning, där utrikesbevakning ingår som en viktig del, på programverksamhet riktad till barn och unga samt på kulturutbudet i vid mening. Radio och TV i allmänhetens tjänst skall erbjuda ett mångsidigt kulturutbud av god kvalitet och spela en viktig roll som kulturskapare och kulturförmedlare.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare skall utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod, som inleds den 1 januari 2010. Utgångspunkten är att verksamheten skall ges bästa möjliga förutsättningar inför framtiden. Utredaren skall, om denne bedömer att det behövs sådana ändringar, lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen. Utredaren skall också lämna förslag avseende längden för kommande tillståndsperioder.

Uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst

Utredaren skall analysera och lämna förslag till hur radio och TV i allmänhetens tjänst kan utvecklas för att möta de förändringar som sker. Syftet är att verksamheten skall utvecklas och stärkas i en föränderlig medievärld med ett ökande utbud och nya medieplattformar. Utredaren skall också undersöka om det finns behov av att förtydliga uppdraget när det gäller de tekniska plattformar som programföretagen SR, SVT och UR använder sig av. Utredaren skall i sitt arbete utgå från att de centrala delarna i uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst är de som har beskri-

vits i föregående avsnitt. Uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst skall präglas av långsiktighet, kontinuitet, stabilitet och tydlighet. I utredarens uppdrag ingår att överväga hur långa tillståndsperioderna bör vara i framtiden och hur uppföljning av villkoren under pågående tillståndsperioder skall ske.

En radio och TV i allmänhetens tjänst som finansieras av medborgarna är till för och skall vara tillgänglig för alla invånare i hela Sverige. Utredaren skall i sin analys ta hänsyn till hur allmänhetens behov tillgodoses av de olika aktörerna i dagens och framtidens mediasamhälle och hur radio och TV i allmänhetens tjänst på bästa sätt bidrar till att uppfylla dessa behov. Utredaren skall särskilt beakta frågor om programverksamhet för barn och unga samt för språkliga och etniska minoriteter. I Sverige finns både urfolk, nationella minoriteter och invandrade minoriteter. Sveriges nationella minoriteter är samer, som också är ett urfolk, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar och deras språk är erkända som nationella minoritetsspråk. Utredaren skall också särskilt överväga hur tillgängligheten för personer med funktionshinder ytterligare kan förbättras, t.ex. när det gäller program på teckenspråk och hur en hundra procentig textning av förstagångssändningarna med svenskt ursprung i SVT:s kanaler kan åstadkommas.

En växande andel av programmen som sänds av SR, SVT och UR produceras av externa produktionsbolag. Detta liksom annan extern medverkan främjar mångfalden och konkurrensen samt förnyelsen av radio och TV i allmänhetens tjänst vilket i sin tur gynnar kvaliteten i programverksamheten. Utredaren skall överväga och lämna förslag till hur en ytterligare ökad konkurrens avseende programproduktionen för SR:s, SVT:s och UR:s räkning kan stimuleras.

SVT har ett särskilt ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion. SVT tar detta ansvar bl.a. genom att bidra till 2006 års filmavtal, som gäller till och med den 31 december 2010. Utredaren skall överväga hur det kan säkerställas att omfattningen av SVT:s ansvarstagande upprätthålls även efter 2010.

Utredaren skall också i sin analys väga in de synpunkter och förslag om radio och TV i allmänhetens tjänst som framförts i betänkandena Den professionella orkestermusiken i Sverige (SOU 2006:34) samt Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen (SOU 2006:45), liksom remissutfallet i relevanta delar.

Effektiv användning av programföretagens resurser m.m.

De som bekostar radio och TV i allmänhetens tjänst måste finna ett innehåll som motsvarar deras krav och förväntningar i en miljö där många alternativ finns. Det får därför inte råda något tvivel om effektiviteten i programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst. Att radio och TV i allmänhetens tjänst skall verka självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen ställer också särskilda krav på hur den statliga styrningen av verksamheten ser ut.

Utredaren skall förutsättningslöst analysera om det behövs förändringar och i sådant fall lämna förslag till hur organisationen och den statliga styrningen av verksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst skall se ut. Utgångspunkten skall vara att verksamhetens behov på bästa sätt skall tillgodoses, självständigheten och oberoendet värnas och ett effektivt resursutnyttjande underlättas.

I de anslagsvillkor som beslutades den 21 december 2006 har regeringen uppdragit åt programföretagen att före utgången av 2007 redovisa på vilket sätt de avser att förbättra sin redovisning för att öka möjligheterna att jämföra information från de olika företagen, exempelvis gällande produktionskostnader. Det pågår också ett internt utvecklingsarbete inom SR, SVT och UR i syfte att öka samarbetet och uppnå ett effektivare resursutnyttjande inom programföretagen. Utredaren skall i sin analys väga in de planer och resultat som programföretagen presenterar inom ramen för de beskrivna insatserna.

Finansieringsfrågor

Radio och TV i allmänhetens tjänst finansieras med TV-avgiftsmedel. Sponsring av program får förekomma i begränsad omfattning men reklam är inte tillåten.

Det sätt på vilket radio och TV i allmänhetens tjänst finansieras har stor betydelse för möjligheten att bedriva en självständig och oberoende verksamhet med hög kvalitet. Det är också viktigt att finansieringssättet har en hög grad av acceptans hos allmänheten dels genom att man anser sig få valuta för pengarna, dels genom att betalningsbördan bärs solidariskt av dem som har nytta av verksamheten.

Utredaren skall förutsättningslöst och med huvudsaklig utgångspunkt i en utveckling av den nuvarande TV-avgiften pröva och redovisa konsekvenserna av olika alternativ för hur radio och TV i allmänhetens tjänst skall finansieras i framtiden. Radio och TV i allmänhetens tjänst skall ha största möjliga frihet från politisk styrning. En utgångspunkt skall därför vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för det uppdrag som en självständig och oberoende radio och TV i allmänhetens tjänst har. En annan utgångspunkt skall vara de möjligheter och utmaningar som den tekniska utvecklingen för med sig när det gäller finansieringen. Utredaren skall utgå från att programverksamheten även i fortsättningen skall vara fri från reklam. Utredaren skall också överväga om sponsring av programverksamhet i SVT är förenlig med rollen som reklamfritt alternativ till de kommersiella TV-kanalerna.

Riksdagens beslut i juni 2006 innebar vissa ändringar i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, t.ex. infördes en definition av begreppet TV-mottagare i lagen. Samtidigt kvarstår vissa oklarheter när det gäller konsekvenser för företag och myndigheter av den nya definitionen (se prop. 2005/06:112, s. 91 f.). Det finns också vissa frågor som behandlades i betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst Finansiering och skatter (SOU 2005:2) som eventuellt skulle behöva övervägas ytterligare. Det gäller t.ex. vissa mervärdesskattefrågor, den därmed sammanhängande frågan om en direktfinansieringsmodell samt TV-avgift vid vissa särskilda boendeformer och vårdinrättningar. Om utredaren föreslår en fortsatt finansiering med TV-avgifter skall utredaren överväga och lämna förslag till eventuella förändringar som kan behöva genomföras i systemet, t.ex. när det gäller de frågor som nämnts. Utredaren skall i det sammanhanget över-

väga olika alternativ i fråga om ansvaret för avgiftskontroll och administrationen av TV-avgiften.

Om utredaren finner att ett nytt finansieringssätt på sikt bör införas skall utredaren lämna förslag om hur denna finansieringsform skall vara utformad. Om utredaren inte kan lämna ett fullständigt förslag inom ramen för utredningstiden skall utredaren redovisa sina principiella överväganden tillsammans med en bedömning av vilka frågor som behöver utredas vidare.

Arbetsformer och redovisning

Radio och TV i allmänhetens tjänst har varit föremål för flera utredningar på senare tid. När det gäller medievanor, medieanvändning m.m. finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik. Utredaren skall i största möjliga utsträckning använda befintligt material i sin faktainsamling. Utredaren skall, med beaktande av vad tidigare utredningar på området kommit fram till, ha en internationell utblick, särskilt gentemot Norden och norra Europa. Utredaren skall beakta EU:s regelverk på området.

Utredaren skall ha nära kontakt med SR, SVT och UR och bl.a. följa det interna utvecklingsarbete som pågår inom programföretagen i syfte att öka samarbetet och uppnå ett effektivare resursutnyttjande. Utredaren skall också ha kontakt med Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket. Granskningsnämnden skall under den pågående tillståndspanen enligt riksdagens beslut årligen granska de public service redovisningar som programföretagen lämnar för att göra en bedömning av hur företagen uppfyllt public service uppgiften. Radio- och TV-verket har ett pågående uppdrag att följa utvecklingen av tekniker för digital distribution av ljudradio och ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker.

Utredaren skall under arbetets gång ha en dialog med riksdagens partier.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2008.

(Kulturdepartementet)

Gällande lagar och regler

Det finns flera syften med de regler som gäller för bland annat public service. Ett syfte är att skapa stabila förhållanden för public service-företagen så att de kan fullfölja sina uppgifter som oberoende och granskande företag. Ett annat syfte är att statsmakterna, främst via sändningstillståndet, ska kunna sätta upp specifika villkor, t.ex. skyldighet att sända till hela landet eller förbud mot sändning av reklam. Regelverket ska tydliggöra inom vilka yttre ramar public service-företagen har att verka, utan att inskränka företagets position som oberoende medieföretag.

Radio- och TV-lagen (1996:844), sändningstillstånd och anslagsvillkor är regeringens huvudsakliga instrument för att reglera de svenska public service-företagen. Därutöver påverkas public service-företagen av bl.a. EG-direktiv, yttrandefrihetsgrundlagen, allmänna riktlinjer i propositioner som riksdagen antagit och indirekt via regeringens utnämningar av ledamöter i Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

EG-direktiv

Även om mediepolitik i huvudsak är att betrakta som en nationell angelägenhet och inte en angelägenhet på EU-nivå finns det två områden där gemenskapens regler är tillämpliga för medlemsländerna.

Det första området avser EG:s statsstödsregler och deras tillämpning gällande public service-verksamhet.¹ År 1997 enades stats-

¹ En stor del av den mediepolitiska debatten i EU under den senaste tioårsperioden har handlat om balansen mellan närings- och konkurrenspolitiska aspekter å ena sidan och yttrandefrihet och kulturpolitiska intressen å andra sidan. En anledning till debatten är att kommersiella TV-företag i flera länder sedan början av 1990-talet har lämnat klagomål till

och regeringscheferna om ett tillägg till Amsterdamfördraget där det slogs fast att varje medlemsstat har rätt att besluta om det uppdrag som ska ges till public service-företag och hur verksamheten ska finansieras. Detta påpekades även i ett tolkningsmeddelande från Europeiska kommissionen 2001.² I meddelandet slogs det fast att det står medlemsstaterna fritt att själva definiera företagens uppdrag och villkor.

Finansiering av public service-verksamheten med TV-avgifter räknas som statligt stöd enligt kommissionen. För att undvika att stödet leder till otillåten påverkan av radio- och TV-marknaden i övrigt har kommissionen och EG-domstolen ställt ett antal villkor. Några exempel på sådana villkor är att public service-uppdraget ska vara väl definierat och riktat till en eller flera tydligt specificerade organisationer. Finansieringen av verksamheten får inte överstiga de kostnader som uppkommer för att utföra uppdraget. Det bör även finnas ett klart definierat system för utvärdering av verksamheten och utvärderingen bör ske av en från uppdragsgivaren oberoende instans.

Från EG-rättens perspektiv betonas att verksamhet som finansieras med kommersiella intäkter bedrivs på kommersiella villkor och att offentligt stöd inte används för att subventionera dessa verksamheter.³ Det är kommissionen och slutligen EG-domstolen som avgör hur reglerna om statsstöd och konkurrens ska tolkas. För närvarande pågår en översyn av kommissionens tolkningsmeddelande.

Utöver EG-fördragets regler om statsstöd påverkas de svenska public service-företagen också av det direktiv som gäller för gränsöverskridande TV-sändningar i EU, dvs. av TV-direktivet, vilket nu har reviderats genom det s.k. Audiovisuella direktivet (AV-direktivet).⁴ Syftet med förändringen är att genom AV-direktivet skapa ett gemensamt europeiskt regelverk för alla audiovisuella medietjänster. Direktivet innehåller även nya regler för beställartjänster, dvs. audiovisuella medietjänster som sker på den enskildes begäran. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2007:133) som bl.a. har

EU-kommissionen om public service-företagens finansiering och dominerande ställning (SOU 2005:1).

² Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (2001/C 320/04).

³ SOU 2005:1, s. 85 f.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 98/552/EEG.

till uppgift att föreslå ändringar i radio- och TV-lagen med anledning av AV-direktivet.

TV-direktivet/AV-direktivet lägger fast vissa grundläggande minimiprinciper för europeiska TV-sändningar när det gäller produktion av europeiskt ursprung, reklam, sponsring och skydd av minderåriga. Det innebär att medlemsstaterna måste garantera att minst de regler som direktivet innehåller upprätthålls för den nationella marknaden. Utöver detta kan medlemsstaterna ha striktare eller mer detaljerade regler.

TV-direktivet utgår från ursprungslandsprincipen vilket innebär att det är den medlemsstat där ett programföretag eller annan leverantör av en medlemsstat är etablerat som ansvarar för att sändningen följer bestämmelserna i landet. AV-direktivet innehåller en kompletterande ny regel (den s.k. samarbetsregeln) för de fall ett programföretag tillhandahåller en TV-sändning som helt eller huvudsakligen är riktad mot en annan medlemsstats territorium. I dessa fall kan den medlemsstat i vilken programföretaget är etablerat bli skyldig att begära att programföretaget följer bestämmelserna i allmänhetens intresse i den mottagande medlemsstaten. Samarbetsregeln kompletteras med en regel om att den mottagande medlemsstaten i vissa fall kan vidta lämpliga åtgärder mot ett programföretag om samarbetsregeln inte har lett till tillfredställande resultat.

TV-direktivet/AV-direktivet innehåller därutöver mer detaljerade innehållsregler för traditionella TV-tjänster. Reglerna avser såväl det redaktionella innehållet, t.ex. skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten och främjandet av europeisk produktion, som det kommersiella innehållet, t.ex. sponsring, produktplacering och hur annonserna ska utformas.

Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och radio- och TV-lagen innehåller grundläggande regler för de svenska public service-företagens verksamhet. YGL ger den enskilde rätt att offentligen uttrycka sina tankar och åsikter i bl.a. radio och television. YGL är tillämplig på radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med hjälp av tekniska hjälpmedel.⁵

⁵ Med radioprogram avses förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med elektromagnetiska vågor.

YGL bygger på samma grundläggande principer om etableringsfrihet och förbud mot censur som återfinns i tryckfrihetsförordningen (TF). Dessa friheter får inte begränsas på andra sätt eller i andra avseenden än de som framgår i YGL. En inskränkning i etableringsfriheten gäller sändning av radioprogram som sker på annat sätt än genom tråd, s.k. marksändning. På grund av det begränsade frekvensutrymmet har full etableringsfrihet inte ansetts kunna gälla. Detta innebär att det behövs tillstånd för att sända vissa ljudradio- och TV-program enligt radio- och TV-lagen (1996:844).

Radio- och TV-lagen

Den grundläggande lagen för radio och TV-verksamhet är radio- och TV-lagen (1996:844). Radio- och TV-lagen omfattar alla sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En sändning anses riktad till allmänheten bara om den "samtidigt och utan särskild begäran" är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den.

Granskningsnämnden har fastslagit att radio- och TV-lagen även reglerar direktsända och inspelade program ur en databas, dvs. exempelvis direktsändningar via Internet liksom uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider den som sänder bestämmer.⁶ Centralt interaktiva tjänster som endast tillhandahålls efter begäran av mottagaren som s.k. "video on demand" omfattas inte av lagen.

För TV-sändningar bygger radio- och TV-lagen, i enlighet med TV-direktivet, på den s.k. sändarlandsprincipen, vilket innebär att det är det land som sändningen härrör ifrån som har jurisdiktion över sändningen i fråga. Detta innebär att alla sändningar från programföretag etablerade i Sverige måste följa radio- och TV-lagen. Programföretag som är etablerade i en annan EES-stat ska i stället följa lagstiftningen i etableringslandet. För sändningar i marknätet gäller dock bestämmelserna i radio- och TV-lagen om tillståndskrav, tillståndsvillkor som inte är direkt programrelaterade och andra bestämmelser om t.ex. tillsyn och återkallelse av tillstånd

⁶ "Radio- och TV-lagens tillämplighet på webbradio och mediets särskilda genomslagskraft avseende digitalradio", beslut, 7/2 2007 i ärende SB 72/07, Granskningsnämnden för radio och TV.

trots att den som bedriver sändningsverksamheten står under en annan EES-stats jurisdiktion.

Enligt radio- och TV-lagen krävs tillstånd för att sända radio- och TV-program med hjälp av radiovågor på radiofrekvenser under 3 gigahertz. Detta innebär i praktiken att tillståndsplikten omfattar sändningar i marknätet. Tillstånd att sända radio- och TV-program i allmänhetens tjänst meddelas av regeringen. Övriga tillstånd meddelas av Radio- och TV-verket.

I 6 kap. 1 § radio- och TV-lagen anges att programverksamheten ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen får sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med vissa villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet ska råda i radio och TV. Därutöver får ett sändningstillstånd förenas med villkor som anges i 2–4 §§.

Sändningstillstånd

SVT, SR och UR har var sitt sändningstillstånd som gäller för en viss period. Inför varje tillståndsperiod fattar riksdagen beslut om inriktningen på programföretagens uppdrag. Riksdagens beslut ligger till grund för hur regeringen utformar sändningstillstånden. Villkoren måste godtas av public service-företagen och ha stöd i radio- och TV-lagen.

Sändningstillstånden innehåller allmänna bestämmelser om sändningarna, generella riktlinjer för programverksamheten, föreskrifter om genmäle, förbud mot reklam och villkor för sponsring av program. Därutöver innehåller tillstånden vissa villkor för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det finns också bestämmelser om innehållet i sändningarna. Några exempel på dessa är att utbudet ska vara mångsidigt, ha hög kvalitet, värna om kultur och det svenska språket, innehålla program för och med barn och ungdomar samt beakta intressen och behov hos språkliga och etniska minoriteter samt personer med funktionsnedsättning. SVT och SR ska också sända nyheter.

Anslagsvillkor

Nuvarande finansiering förenas med villkor som meddelas i anslagsvillkor. Regeringen beslutar varje år om anslagsvillkor till SVT, SR och UR med stöd i de allmänna riktlinjer som riksdagen fastställer. Anslagsvillkoren kan ses som verksamhetsmässiga kompletteringar till villkoren i sändningstillstånden. De innehåller riktlinjer för företagens ekonomi och organisation. Vissa villkor är detaljerade och andra mer allmänt formulerade. Företagen ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget och bedriva sin verksamhet rationellt och öka produktiviteten och förbättra sin effektivitet. SVT och SR ska också ha en decentraliserad organisation och minst 55 procent av allmänproduktionen i rikssändningarna ska ske utanför Stockholm.

Bolagsordningar

SVT, SR och UR har i egenskap av aktiebolag var sin bolagsordning som stadgar att bolagen ska bedriva rundradioverksamhet och därmed förenlig verksamhet. I UR:s bolagsordning anges dessutom att de ska bedriva rundradioverksamhet inom utbildningsområdet.⁷ Bolagsordningar innehåller också regler om bl.a. aktiekapital, styrelsens sammansättning och arbetssätt, revisorer och om bolagsstämman. Bolagsordningarna får inte ändras utan regeringens godkännande.

Det finns möjlighet att införa bestämmelser av olika slag i bolagsordningarna under förutsättning att de inte strider mot aktiebolagslagen eller annan lagstiftning (se avsnitt 6.3.2).

Andra typer av regleringar

Reglering via lag, sändningstillstånd, anslagsvillkor och bolagsordningar är inte det enda instrumentet för styrning av public service-företagens verksamhet. Regeringen har även annan beslutskompetens, t.ex. att utse styrelseledamöter i den förvaltningsstiftelse som äger public service-företagen, utse ordförande samt en suppleant i respektive programföretags styrelse och besluta om ändringar i

⁷ Bolagsordningar för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

Förvaltningsstiftelsens stiftelseförordnande med undantag av ändamålsbestämmelser.

Riksdag och regering kan även styra inriktning av verksamhet som inte går att reglera i lag eller sändningstillstånd. Företagens verksamhet på Internet som inte utgörs av direktsändningar, dvs. tjänster på begäran eller textmaterial, kan inte regleras genom nuvarande lagstiftning. Genom skrivningar i propositioner och utskottsbetänkanden kan ändå regering och riksdag uttrycka bedömningar om denna verksamhet. I regeringens proposition *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012* (prop. 2005/06:112, s. 34) anges att de principer i form av opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden, förbud mot reklam m.m. som gäller för företagens kärnverksamhet också bör tillämpas på den kompletterande verksamheten, dvs. verksamheten på Internet. Även om skrivningen inte är juridiskt bindande på samma sätt som vad som anges i lag eller sändningstillstånd, har uttalanden i bl.a. propositioner en stark påverkan på och inflytande över public service-företagens tolkning av uppdraget.

Placering av anslagsvillkor

Anslagsvillkor för Sveriges Television AB för 2008

1.

SVT ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Verksamheten ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt och syfta till god effektivitet och produktivitet.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

2.

Medlen ska användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända TV-program till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Villkoret ska utgå. Det regleras redan i 1 § lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

3.

Sidoverksamheter till SVT:s sändningsverksamhet ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheter ska redovisas som egna resultatområden. Det ska finnas en resultaträkning och, om god redovisningssed så kräver,

en balansräkning för dessa verksamheter. Redovisningen ska ingå som en del av årsredovisningen som granskas av bolagets revisorer.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.4).

4.

SVT ska tillsammans med Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) anslå medel för RIKAB:s kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medelstilleddning från rundradiokontot.

Villkoret utgår med anledning av förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3).

5.

SVT har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.

Första villkoret regleras redan genom ett avtal mellan staten och RIKAB och ska därför utgå. Även det andra villkoret ska utgå (se kap. 5).

6.

SVT ska sända text-TV-sändningar till hela landet.

Villkoret ska utgå (se avsnitt 6.2.3).

7.

SVT får bedriva sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga världen.

Villkoret ska utgå eftersom det redan regleras i sändningstillståndet.

8.

SVT:s sändningar riktade till Sverige ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Till den del sändningarna görs tillgängliga utanför Sverige ska verksamheten bära sina egna kostnader.

Villkoret ska skrivas in i lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se avsnitt 5.1.5).

9.

SVT ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för TV. SVT:s produktion och distribution ska präglas av strävan att nå ut till tittare med programverksamheten. Samtidigt bör SVT iakttä försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till.

Villkoret ska utgå (se kap. 15).

10.

SVT ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. SVT får inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning genom att t.ex. starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster. Sidorverksamheter till SVT:s sändningsverksamhet ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten.

Första meningen ska utgå eftersom jag anser att det inte tillför något. Mening två ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.2). Mening tre ska skrivas in i bolagsordningen enligt avsnitt 6.2.4.

11.

Överenskommelser mellan SVT, SR och UR rörande insatser för språkliga och etniska minoriteter samt funktionshindrade ska tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.3.4).

12.

SVT ska ha en decentraliserad organisation som skapar goda förutsättningar för självständigt beslutsfattande på regional och lokal nivå. Den lokala och regionala organisationen ska ges tillräckliga resurser för att effektivt kunna spegla respektive områdes särprägel och egenart. Organisationen ska utformas med syfte att möjliggöra hög närvaro av personer ute i landet med kunskap om och förankring i de olika regionerna.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

13.

Den andel av allmänproduktionen i SVT:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent.

Villkoret ska utgå (se avsnitt 7.2).

14.

SVT:s nyhetsverksamhet ska bedrivas så att de olika självständiga nyhetsredaktionerna inom företaget oberoende av varandra kan fatta beslut med skilda perspektiv.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

15.

Produktionsanläggningarna för programverksamhet för döva i Leksand ska användas i minst samma utsträckning som under 2007 också i den fortsatta verksamheten.

Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

16.

Om oenighet uppstår mellan SVT och UR om fördelning och placering av sändningstid ska frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Villkoret ska skrivas in i SVT:s och UR:s bolagsordningar.

17.

Staten får, om SVT:s sändningstillstånd upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör SVT. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, ska detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. SVT ska medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som SVT förhyrt. SVT medger att personal anställd för programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

18.

SVT ska senast den 1 mars 2008 lämna budgetunderlag till Kulturdepartementet inför regeringens förslag till riksdagen om medelstildelning för 2009. Budgetunderlaget ska innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av SVT:s planer för verksamheten. SVT jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget. RIKAB ska senast den 1 mars 2008 till Kulturdepartementet inge

årsredovisning för rundradiorörelsen avseende 2007. Redovisningen ska innehålla en redogörelse för avgiftskontrollens effekter.

Villkoret utgår med anledning av förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3.1).

19.

SVT ska årligen följa upp och redovisa hur uppdraget fullgjorts. Redovisningen ska bl.a. innehålla en beskrivning av hur arbetet mot de mål som företaget har formulerat för verksamheten under tillståndsperioden bedrivs och hur de uppfylls. Redovisningen avseende 2008 ska senast den 1 mars 2009 ges in till Kulturdepartementet samt till Granskningsnämnden för radio och TV. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas i rapporten. SVT ska, i samarbete med SR och UR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmätt baserade på tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåten bör utformas så att de ger väsentlig information om uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten. SVT ska på olika sätt stimulera en fortlöpande offentlig diskussion om verksamheten. SVT ska redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på bl.a. volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. SVT ska utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet. Programstatistiken ska utformas så att jämförelser blir möjliga över tid. Redovisningen ska uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen ska även avse omfattningen av tittandet och publikens reaktioner samt företags planer för kommande år. SVT ska redovisa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och anslagsvillkor. SVT ska vidare beakta de övriga anvisningar för redovisning av programverksamhet m.m. som anges i proposition 2005/06:112.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.4.

20.

SVT ska säkerställa att företagets revisorer ges möjlighet att granska företagets redovisning enligt punkt 19, budgetunderlag och, i förekommande fall, särredovisningar av uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Utlåtande över dessa granskningar ska ske i särskilda revisorsintyg som tillställs Kulturdepartementet.

Villkoret ska utgå med undantag för vad som sägs om granskningen av public service-redovisningen som ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.3.

Anslagsvillkor för Sveriges Radio AB för 2008

1.

SR ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Verksamheten ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt och syfta till god effektivitet och produktivitet.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

2.

Medlen ska användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radioprogram till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Villkoret ska utgå. Det regleras redan i 1 § lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

3.

Sidoverksamheter till SR:s sändningsverksamhet ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjäns-

ter. Sidoverksamheter ska redovisas som egna resultatområden. Det ska finnas en resultaträkning och, om god redovisningssed så kräver, en balansräkning för dessa verksamheter. Redovisningen ska ingå som en del av årsredovisningen som granskas av bolagets revisorer.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.4).

4.

SR ska tillsammans med Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) anslå medel för RIKAB:s kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medelstilldelning från rundradiokontot.

Villkoret utgår med anledning av förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3).

5.

SR har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.

Första villkoret regleras redan genom ett avtal mellan staten och RIKAB och ska därför utgå. Även det andra villkoret ska utgå (se kap. 5).

6.

SR:s sändningar ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning.

Villkoret ska skrivas in i lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se avsnitt 5.1.5).

7.

SR ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio. SR:s produktion och distribution ska präglas av strävan att nå ut till lyssnare med programverksamheten. Samtidigt bör SR iakttä försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla lyssnare har tillgång till.

Villkoret ska utgå (se kap. 15).

8.

SR ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. SR får inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning genom att t.ex. starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster. Sidorverksamheter ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten.

Första meningen ska utgå eftersom jag anser att det inte tillför något. Mening två ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.2). Mening tre ska skrivas in i bolagsordningen enligt avsnitt 6.2.4.

9.

Överenskommelser mellan SVT, SR och UR rörande insatser för språkliga och etniska minoriteter samt funktionshindrade ska tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.3.4).

10.

SR ska ha en decentraliserad organisation som skapar goda förutsättningar för självständigt beslutsfattande på regional och lokal nivå. Den lokala och regionala organisationen ska ges tillräckliga resurser för att effektivt kunna spegla respektive områdes särprägel och egenart. Organisationen ska utformas med syfte att möjliggöra hög närvaro av personer ute i landet med kunskap om och förankring i de olika regionerna.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

11.

Den andel av allmänproduktionen i SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent.

Villkoret ska utgå (se avsnitt 7.2).

12.

Om oenighet uppstår mellan SR och UR om fördelning och placering av sändningstid ska frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

13.

Staten får, om SR:s sändningstillstånd upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör SR. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, ska detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. SR ska medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som SR förhyrt. SR medger att personal anställd för programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

14.

SR ska senast den 1 mars 2008 lämna budgetunderlag till Kulturdepartementet inför regeringens förslag till riksdagen om medelstilldelning för 2009. Budgetunderlaget ska innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av SR:s planer för verksamheten. SR jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget. RIKAB ska senast den 1 mars 2008 till Kulturdepartementet inge årsredovisning för rundradiorörelsen avseende 2007. Redovisningen ska innehålla en redogörelse för avgiftskontrollens effekter.

Villkoret utgår med anledning om förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3.1).

15.

SR ska årligen följa upp och redovisa hur uppdraget fullgjorts. Redovisningen ska bl.a. innehålla en beskrivning av hur arbetet mot de mål som företaget har formulerat för verksamheten under tillståndsperioden bedrivs och hur de uppfylls. Redovisningen avseende 2008 ska senast den 1 mars 2009 ges in till Kulturdepartementet samt till Granskningsnämnden för radio och TV. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas i rapporten. SR ska, i samarbete med SVT och UR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmätt baserade på tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåttan bör utformas så att de ger väsentlig information om uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten. SR ska på olika sätt stimulera en fortlöpande offentlig diskussion om verksamheten. SR ska redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. SR ska utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet. Programstatistiken ska utformas så att jämförelser blir möjliga över tid. Redovisningen ska uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen ska även avse omfattningen av

lyssnande och publikens reaktioner samt företagets planer för kommande år. SR ska redovisa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och anslagsvillkor. SR ska vidare beakta de övriga anvisningar för redovisning av programverksamhet m.m. som anges i proposition 2005/06:112.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.4.

16.

SR ska säkerställa att företagets revisorer ges möjlighet att granska företagets redovisning enligt punkt 15, budgetunderlag och, i förekommande fall, särredovisningar av uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Utlåtande över dessa granskningar ska ske i särskilda revisorsintyg som tillställs Kulturdepartementet.

Villkoret ska utgå med undantag för vad som sägs om granskningen av public service-redovisningen som ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.4.

Anslagsvillkor för Sveriges Utbildningsradio AB för 2008

1.

UR ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Verksamheten ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt och syfta till god effektivitet och produktivitet.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

2.

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

Villkoret ska utgå. Det regleras redan i 1 § lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

3.

Sidoverksamheter till UR:s sändningsverksamhet ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheter ska redovisas som egna resultatområden. Det ska finnas en resultaträkning och, om god redovisningssed så kräver, en balansräkning för dessa verksamheter. Redovisningen ska ingå som en del av årsredovisningen som granskas av bolagets revisorer.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.4).

4.

UR ska tillsammans med Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Radio AB (SR) anslå medel för RIKAB:s kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medeltilldelning från rundradio-kontot.

Villkoret utgår med anledning om förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3).

5.

UR har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.

Första villkoret regleras redan genom ett avtal mellan staten och RIKAB och ska därför utgå. Även det andra villkoret ska utgå (se kap. 5).

6.

UR får utnyttja SVT:s sändningsutrymme vid TV-sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga världen. Sändningarna ska i allt väsentligt utgöras av UR:s ordinarie sändningar. UR ska sända text-TV.

Första villkoret ska utgå eftersom det redan regleras i sändningstillståndet. Andra villkoret ska utgå eftersom det är en onödig detaljreglering. Tredje villkoret ska också utgå (se avsnitt 6.2.3).

7.

UR:s sändningar riktade till Sverige ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Till den del sändningarna görs tillgängliga utanför Sverige ska verksamheten bära sina egna kostnader.

Villkoret ska skrivas in i lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se kap. 5).

8.

UR ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och TV. UR:s produktion och distribution ska präglas av strävan att nå ut till lyssnare och tittare med programverksamheten. Samtidigt bör UR iakttä försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla lyssnare och tittare har tillgång till.

Villkoret ska utgå (se kap. 15).

9.

UR ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. UR får inte utan regeringens medgivande förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning genom att t.ex. starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster. Sido-

verksamheter till UR:s sändningsverksamhet ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten.

Första meningen ska utgå eftersom jag anser att det inte tillför något. Mening två ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.2.2). Mening tre ska skrivas in i bolagsordningen enligt avsnitt 6.2.4.

10.

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

Villkoret ska utgå eftersom det är en självklar del i UR:s uppdrag och därför inte behöver regleras (se avsnitt 12.3).

11.

Överenskommelser mellan SVT, SR och UR rörande insatser för språkliga och etniska minoriteter samt funktionshindrade ska tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen (se avsnitt 6.3.4).

12.

UR bestämmer om regional indelning av organisationen.

Villkoret ska utgå eftersom jag anser att det inte fyller någon funktion.

13.

Om oenighet uppstår mellan UR och SVT eller SR om fördelning och placering av sändningstid ska frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

14.

Staten får, om UR:s sändningstillstånd upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör UR. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, ska detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. UR ska medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som UR förhyrt. UR medger att personal anställd för programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen.

15.

UR ska senast den 1 mars 2008 lämna budgetunderlag till Kulturdepartementet inför regeringens förslag till riksdagen om medelstilldelning för 2009. Budgetunderlaget ska innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av UR:s planer för verksamheten. UR jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget. RIKAB ska senast den 1 mars 2008 till Kulturdepartementet inge årsredovisning för rundradiorörelsen avseende 2007. Redovisningen ska innehålla en redogörelse för avgiftskontrollens effekter.

Villkoret ska utgå med anledning av förslaget om direktfinansiering (se avsnitt 5.3.1).

16.

UR ska årligen följa upp och redovisa hur uppdraget fullgjorts. Redovisningen ska bl.a. innehålla en beskrivning av hur arbetet mot de mål som företaget har formulerat för verksamheten under tillståndsperioden bedrivs och hur de uppfylls. Redovisningen avseende 2008 ska senast den 1 mars 2009 ges in till Kulturdepartementet samt

till Granskningsnämnden för radio och TV. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas i rapporten. UR ska tydligt redovisa sina kontakter med olika delar av utbildningsväsendet. UR ska, i samarbete med SVT och SR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmätt baserade på tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåttan bör utformas så att de ger väsentlig information om uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten. UR ska på olika sätt stimulera en fortlöpande offentlig diskussion om verksamheten. UR ska redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. UR ska utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet. Programstatistiken ska utformas så att jämförelser blir möjliga över tid. Redovisningen ska uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen ska även avse omfattningen av tittande och lyssnande och publikens reaktioner samt företagets planer för kommande år. UR ska redovisa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och anslagsvillkor. UR ska vidare beakta de övriga anvisningar för redovisning av programverksamhet m.m. som anges i proposition 2005/06:112.

Villkoret ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.4.

17.

UR ska säkerställa att företagets revisorer ges möjlighet att granska företagets redovisning enligt punkt 16, budgetunderlag och, i förekommande fall, särredovisningar av uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Utlåtande över dessa granskningar ska ske i särskilda revisorsintyg som tillställs Kulturdepartementet.

Villkoret ska utgå med undantag för vad som sägs om granskningen av public service-redovisningen som ska skrivas in i bolagsordningen enligt förslaget i avsnitt 6.4.

BBC

CODE OF PRACTICE

BBC'S DEALINGS WITH INDEPENDENT
PRODUCERS FOR TELEVISION PROGRAMMES
COMMISSIONED BY THE BBC

CODE OF PRACTICE ON BBC'S DEALINGS WITH INDEPENDENT PRODUCERS FOR TELEVISION PROGRAMMES COMMISSIONED BY THE BBC

The Code of Practice has been drawn up in compliance with section 5K of the BBC. Agreement and sets out the principles which are to be applied when the BBC is, for a purpose connected with the provision of Public Television services, agreeing terms for the commissioning of independent productions.

The Code sets out how the provisions laid out in clause 5K.3 of the BBC Agreement will be met.

The Code is agreed between the BBC and OFCOM as provided for in Clauses 5K.5 and 13C of the BBC Agreement.

The Code recognises that:

- a. It is in the interest of the UK television audience that there is a competitive and thriving independent production supply market
- b. The BBC has a role as the nation's principal public service broadcaster to help stimulate and support the development of the independent production sector.

The intention of the Code is to ensure that relations between the BBC and independent producers are conducted on a fair and transparent basis.

In line with the provisions of the BBC Agreement it includes details of how the following issues will be dealt with:

- a. The timetable for the negotiations of the commissioning agreement;
- b. The rights that are acquired together with the payment for, duration and exclusivity of those rights;
- c. The arrangements for reviewing, monitoring and ensuring compliance with the
- d. Code under the auspices of OFCOM;
- e. The provisions for resolving any disputes arising in respect of the Code.

The effective operation of this Code depends upon both the BBC and independent producers which it commissions being reasonable in their dealings with one another, with both parties abiding by the principles contained in the Code and undertaking to operate them in good faith.

1 Commissioning Guidelines

1.1 The responsibility for commissioning the majority of independent network television programmes rests with the BBC Television Division. This division is totally separate from BBC in-house production departments and operates independently from it. It commissions programmes both from in-house producers and from independents. There are four other divisions which commission network television programmes from independents. These are BBC Sport, CBBC, BBC News and 'opt out' programming for the Nations & Regions. Sport and News commission independents principally by means of limited tender. This process is managed by executives in those divisions. CBBC and Cbeebies commission programmes for all children's output on all BBC channels and independents are offered a choice: they may either offer their proposals direct to the Controller CBBC or through the individual heads of programme genre. The Controller of CBBC makes all commissioning decisions. There are also commissioning personnel based in each of the BBC's national Centres (Scotland, Wales and Northern Ireland) with responsibility for commissioning independents to make regional (opt out) programmes.

1.2 The BBC's objectives throughout the commissioning process are to specify its requirements in a transparent manner, to provide independent producers with access to clear information about its commissioning requirements, and to commission independents openly and fairly taking into account the quality and price of their proposals

1.3 The BBC will publish commissioning guidelines that will set out the procedure by which the BBC will commission programmes from independent producers. These guidelines will be reviewed periodically and in consultation with PACT.

1.4 The commissioning guidelines will detail the editorial commissioning process for the offer and acceptance of programme ideas

for all the BBC's public television services and any associated on-line and interactive applications.

1.5 The commissioning guidelines will be supported by a comprehensive web-site www.bbc.co.uk/commissioning which will give very detailed information about the commissioning process for each individual genre and channel together with names and contact details for the key editorial and business executives.

1.6 The BBC will ensure that the commissioning process is as straightforward and streamlined as possible taking into account the scale and complexity of the BBC's television operation. In particular the commissioning guidelines and the Commissioning website will cover:

- a. Communication of the BBC Television's programme strategy and major commissioning objectives to the independent production sector will take place at least on a four-monthly basis for Entertainment and Factual. Other genres, whose programme information changes less frequently will update their commissioning information every 6 months.
- b. Clear, up-to-date information on the management/ organizational structure of BBC Television – the site will explain the programme genres, and will list named individuals who have special responsibility for commissioning independents as well as those executives responsible for contractual negotiations.
- c. Timetables, which the BBC and the Producer will follow, during the commissioning process as follows:
 - the interval between submission and acknowledgement
 - the interval between submission and initial response
 - the interval between submission and commissioning decision
 - the interval between the commissioning decision and the completion of the contractual negotiations which will enable the commission to be confirmed
 - response time to requests from an independent producer for a progress report

The timescales identified commissioning guidelines.

These timescales may need to be varied from time to time on individual projects by agreement with the independent producer. In particular where development is involved a timetable for such development and the subsequent commissioning decision will have to be agreed with the producer.

The key principle is that both the BBC and the independent producer are committed to the stated timescales and any necessary variations are openly identified and discussed.

2 Editorial Control

2.1 The BBC will have final editorial control over all BBC versions of programmes including all associated online and interactive elements commissioned from independent producers.

2.2 All programmes including online and interactive elements commissioned by the BBC from independent producers will be subject to all relevant BBC guidelines including without limitation the BBC's Producer's Guidelines and Commercial Policy Guidelines.

3 Rights – Public Service Use and Commercial Exploitation

3.1 The BBC's objective is to secure the rights it needs for its licence fee funded services, currently BBC 1, 2, 3, 4, CBeebies, CBBC, News 24, Parliament and New Media services (as defined in Section 4) and to secure its exclusivity in the domestic UK Television market for the licence period.

3.2 The BBC will expect to acquire the following licence under its deal with the independent:

- An exclusive licence in the UK Television market, and the right to use the programme on its licence fee funded services, for a period of 5 years.
- An option to renew this exclusive licence for a further period of two years on an agreed basis. To exercise the option a pay-

ment would be made to the independent - calculated as a percentage of the licence fee as an advance against further repeats.

- The licence period will run from the full delivery of the programme. In the case of returning series, the BBC will have the option to renew the exclusive licence for all previous series while the programme is still being commissioned.
- The BBC will have the right to exercise a holdback for the licence period. This holdback may be released by mutual consent in circumstances where there BBC considers further exploitation of the programme in the UK Television Market would not conflict with the exclusive rights it has acquired.
- The initial fee to the producer would cover a specific number of uses – depending on which services the programme is being used. These uses are set out in Appendix 1 and, in the case of New Media Rights, section 4.2. Beyond these uses, there would be no limitation on the amount of use that could be made of the programme on the BBC's licence fee funded services during the exclusive licence period. In respect of these further uses, the producer would receive repeat or use fees as appropriate.
- The detail of the above arrangements including the basis and payment terms on which options would be exercised, the number of transmissions covered by the initial fee (depending on channel and platform) and the level of repeat fees and use fees will be agreed in the Terms of Trade.

3.3 All commercial exploitation rights will be retained by the independent producer.

3.4 The BBC expects to share in the net revenue arising from this exploitation on an agreed basis through individual negotiation in order to deliver value back to the licence fee payer and as an acknowledgement of the added value that the BBC makes to the programme.

3.5 Negotiations in respect of any third party investment or distribution terms will be entirely a matter for the independent producer and the third party (including BBC Worldwide where they are involved) and will be completely separate from the negotiations held between the BBC and the independent producer.

3.6 The BBC would normally expect that BBC Worldwide will be given the opportunity to bid for any commercial distribution rights on an equal footing with other distributors.

3.7 The BBC should have approval which would not normally be withheld over any distribution/co production terms.

3.8 This code applies to opt-out programmes made by the BBC Nations and regions for broadcast in the local transmission area.

- The only special provision is that during the BBC's exclusive licence period the BBC would retain the rights to reversion Welsh and Gaelic language programming into English and to reversion any suitable English language programming into Welsh or Gaelic.

3.9 The above arrangements will not apply to commissions of programmes where;

- Rights are purchased by the BBC from a different entity than the independent who is contracted to produce the programme. (e.g. Sports programming, certain live event shows etc.)
- An independent is given a commission by the BBC based on a BBC created format/programme/idea. (e.g. Question Time)
- Where a programme is commissioned from an independent to be a part of a 'strand' of programming, and that strand is coproduced/ distributed by the BBC as a package deal (eg. Horizon)

4 New Media Rights

4.1 New Media Rights that the BBC will expect to acquire under Section 3.1 and 3.2 in respect of its licence fee funded services will be defined as those

- On-line, on-demand and interactive rights, (including SMS), which are linked to the broadcast, including:-

The rights to simulcast the programme

The right to make the programme available on demand

The use of extracts of the programme on any web-sites associated with the programme and the use of extracts of the programme on any generic sites.

4.2 Payment for the above rights would fall under the following categories:

- a. Uses covered by the initial primary licence fee: i.e.
 - Uses linked directly to the broadcast of the programme interactive uses; simulcasting; SMS texting; use of extracts on associated and generic web-sites.
- b. Uses for which further payment would be made: i.e.
 - Direct production costs associated with the building of any online application listed above.
 - Subsequent use of the programme during the BBC's exclusive licence period i.e. making the programme available on-demand as part of a licence fee funded catch-up service.
- c. Should the exercise of the above new media rights by the BBC generate any commercial revenue then the producer would receive a share of this net revenue.

4.3 In line with the other principles in this code, any other commercial new media rights would be owned and exploited by the independent – consideration would have to be given on a case-by-case basis to any rights that might have to be held-back if the exercise of them impacted on the BBC's exclusive licence in the UK Television Market.

5 Programme Prices

The price the BBC is prepared to pay for a programme will be determined by reference to a number of key factors including:

- The expected budget of the programme.
- The value of the programme to the schedule.
- The level of up-front third party investment, if any, that the programme could reasonably expect to attract in the market-place.
- The price will include a production fee paid to the producer in line with the
- Terms of Trade.
- The price will be inclusive of any development funding paid by the BBC on a programme.

6 Indicative Tariffs

6.1 The BBC will publish a tariff of indicative prices for a particular programme genre or category within that genre.

6.2 The tariff will set out the range within which the BBC would expect the individual prices, described in paragraph 5 above, for specific programmes within that genre or category within that genre to fall.

6.3 The programme genre and categories within the genre will be carefully identified and clearly described so that it will be clear what types of programme fall within what genre or category within the genre.

6.4 The initial indicative tariff ranges will be based on 2002/03 data.

6.5 It is not the intention to reduce the prices paid by the BBC for similar programming through the introduction of this Code, subject to any technological advancements which lead to production efficiencies.

6.6 The indicative tariff ranges will be reviewed every two years and will take into account such factors as movements in the retail prices index, the changes in technology or production techniques referred

to above and any other changes which might impact on the prices paid for programmes.

6.7 Publication of the indicative tariff ranges within which BBC prices will fall is intended to enable independent producers to be clear about the BBC's funding commitment for each genre and category within that genre of programmes.

6.8 Setting the tariff prices will be the final responsibility of the Director of Television and the Finance Director of Television and their equivalent persons in the Nations & Regions.

7 Payment for Programmes

7.1 Where appropriate, the BBC will either be prepared to finance its contribution to the programme by a method of staged payments made at defined points in the production process or to provide a bankable letter where practicable.

7.2 Details of the defined points and payment process will be set out in the Terms of Trade.

8 Development

Where the BBC receives a programme proposal which it is agreed requires further development and if the producer requires such finance from the BBC then the BBC will:

- Have an exclusive period within which to decide on whether or not to commission the programme.
- The BBC will have an exclusive option to develop the programme during this period.
- Agree the budget for such development.
- Treat the development costs paid are included in the tariff price of a programme and are an advance against such tariff.
- Have any development costs repaid in full to the BBC on the first day of principal photography if the BBC declines to commission a programme after providing development finance and that programme is commissioned by another broadcaster.

9 Business Affairs

- The BBC will conduct all negotiations with independent producers in a timely and professional manner and will expect the independent producer to do the same.
- The BBC will state the tariff it is prepared to pay for a programme at any point during the development process if practical. If there has been no development stage the BBC will request a package of information, the “Editorial Specification”, to enable it to state what price it is prepared to pay.
- The BBC will respond with this tariff declaration within 4 weeks of receipt of the Editorial Specification.
- Once all funding is in place, the Editorial Specification has been approved and deal terms have been agreed in principle the BBC will issue the contract within 3 weeks.
- Where applicable the BBC will pay the agreed staged payment contribution in accordance with the contract terms within 10 working days of receipt of a compliant invoice from the independent producer.

10 Terms of Trade

10.1 The BBC will publish Terms of Trade for Independent Productions which will set out the standard terms of business offered to all independent producers from whom the BBC commissions programmes.

10.2 The BBC’s Terms of Trade will be agreed with the Independent Producer’s Alliance for Cinema and Television (“PACT”) and TAC prior to publication and provide for a rolling three year review.

11 Dispute Resolution

11.1 In the event of a dispute the independent producer shall refer the dispute to the Director of the relevant department in which the dispute arises. Both parties shall negotiate in good faith to resolve any dispute arising under the terms of this Code.

11.2 If bi-lateral negotiations under 11.1 above cannot resolve a dispute within 28 days and the dispute is about the operation of this Code then both parties will agree to put the dispute to mediation through the Centre for Effective Disputes Resolution.

11.3 Both parties will pay their own costs.

12 Equal Opportunities/Ethical Standards

12.1 The BBC is an equal opportunity employer and seeks to ensure that all the independents we work with take seriously their responsibilities with regard to Equal Opportunities and in addition Health and Safety during the course of commissions. The BBC therefore requires that all independents comply with all current anti-discrimination legislation, and Health and Safety legislation and the respective Codes of Practice related to such legislation. The BBC may request a written statement of the independents own equal opportunities and Health and Safety policies and relevant details of how the policy is implemented in practice.

12.2 We expect independents to apply the highest professional and ethical standards in their dealings with the BBC staff. In return, BBC staff will apply the same ethical standards of objectivity, integrity, confidentiality, fairness and honesty in dealing with independents.

12.3 Alliance for the Protection of Copyright Code – The BBC is a signatory to the APC Code and all independent producers commissioned to make programmes for the BBC need to abide by the principles set out in that code for as long as the BBC remains a signatory.

12.4 The BBC supports comprehensive training across the industry in collaboration with PACT's training scheme.

13 Annual Review

13.1 The BBC will provide OFCOM with an annual report which will review the operation of the Code and will include; The number and value of programme commissions from independent producers by the licence fee deal and genre. The average length of the licence period for licence fee deals and the number of transmissions covered in the licence fee deals. The number of occasions on which the tariff for a licence fee commission has been outside the indicative tariff range. The number of instances in which options to renew have been exercised. The number of complaints, the nature of those complaints (in broad categories), and how they have been resolved. This will be in addition to the BBC's obligations on independent quota reporting.

13.2 An annual meeting will take place with OFCOM to review the report and any other issues associated with the operation of the Code.

APPENDIX 1

Uses covered by the Initial Fee

The initial fee would cover two of the following "packages" of uses.

- 1 tx on BBC1
- 2 txs on BBC2
- 3 txs on daytime BBC1 and BBC2 (for daytime commissions)
- 4 txs on daytime BBC1 and BBC2 (for peak time commissions)
- 9 tx days on BBC3
- Unlimited txs on BBC4

Childrens

- 3 txs on BBC1 / 2
- 20 tx days on CBBC

Education / Signing

The initial fee would cover all uses of programming in the following categories:

Primary School programming
Programmes transmitted in the Learning Zone
Programmes transmitted in the Sign Zone

The number of uses for which contributors and underlying rights holders need to be pre-paid may vary from the above. These will be specified at the time of commission and the payments will be included in the initial fee.

BBC Code of Practice Commissioning of External Programme Suppliers

Overview

The BBC's objectives throughout the commissioning process are to specify its requirements in a transparent manner, to provide external suppliers with clear information about commissioning requirements and to commission independents openly and fairly, taking into account the quality and price of their proposals.

A comprehensive and detailed description of the BBC's commissioning process and structure is available on the BBC's commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning. Information on the website is listed by programme genre and channel, and is regularly updated and includes names, photographs, and contact details for the commissioning teams. The site also contains information about how to submit a proposal and summaries of current editorial strategies. Hard copies of the information available on the site are also sent to PACT on a regular basis.

Briefings to the independent sector that outline the BBC's programme strategy and commissioning requirements will take place regularly and will also be available in transcript on the commissioning website and through PACT.

Commissioning Structure

This Code outlines the BBC's current commissioning process and structure for television. The BBC constantly monitors its processes and structures and looks always to find ways of refining and improving the management of its programme commissioning.

The BBC's television output is managed through different BBC divisions. The largest division is Television.

Television

Programme genres which fall into the Television Division are: Drama, Entertainment, Factual (including Arts and Current Affairs) and Daytime. Programmes in these areas, whether produced in-house or externally, are commissioned by the genre Controllers or commissioners, together with the Controllers of the relevant channels. Daytime programmes, whether produced in-house or externally, are commissioned by the genre Controllers together with the Controller of Daytime.

The BBC's commissioning management and process operates independently from its inhouse production management and activities (except where external suppliers contribute programmes to existing in-house programme strands.) All programme genres have named commissioning executives working to the genre Controllers, who have special responsibility for working with external suppliers.

There are three further Divisions which manage and commission network television programmes. These are Sport, CBBC and News. The majority of Sports programmes are self-commissioning; their commissioning process is different for reasons of rights procurement and is described separately below. CBBC and Cbeebies are also self-commissioning, as is News, which has relatively few qualifying hours for external suppliers. All these divisions have measures in place to ensure fair access and protection of external suppliers.

Process

The BBC has an Independent Executive working across all television output in the BBC whose role and remit is to ensure that external suppliers are dealt with fairly and transparently. The Independent Executive also sits on the Television Management Board together with the Channel and genre Controllers.

The BBC's commissioning process for external suppliers is exactly the same, whether the supplier qualifies for the statutory Independent quota, or not. The BBC monitors its own performance in terms of response rates to proposals and this information is regularly assessed by BBC senior management.

Timetables for the commissioning process vary between genres and so each is described separately below. Although in each case the general, most likely, process is described, the BBC also operates fast-track commissioning for topical and other urgent commissions.

BBC Factual*The Commissioning Structure*

The Controller of Factual Television oversees a number of Commissioners who have devolved commissioning responsibility for areas of Factual output: for example, Arts and Culture, Current Affairs and Investigations, Documentaries and Contemporary Factual, Specialist Factual and Lifeskills. These sub-genres of Factual TV are all clearly described and detailed on the BBC commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning/structure/factual.

The Factual Commissioners are responsible for the commissioning of all output in their programme areas, whether supplied in-house or by external suppliers. In each case, the process and timetables are the same. In each Factual sub-genre there are named senior commissioning executives who have special responsibility for external suppliers.

The Process

Factual network television programmes are commissioned on a rolling basis and proposals may be submitted at any time. Factual proposals sent in to the BBC by external suppliers will be registered on the Factual proposals database by the proposals coordinator and then directed to the appropriate commissioning executive. External suppliers will receive an initial acknowledgement of their proposal within two weeks from receipt, or sometimes a rejection.

Four weeks after acknowledgement (six weeks after receipt) external suppliers will receive a further response from a commissioning executive about the content of their proposal. This will either be a rejection or an expression of interest in the idea. If the proposal is offered development funding, then the timetable to commission will be subject to negotiation between the Independent and the BBC and determined by the development contract.

Proposals in play which have not received paid development will be taken forward for discussion with the relevant Channel Controller. This will occur no later than 20 weeks from receipt of the initial proposal. Projects may be held longer but only with formal agreement from the supplier. Proposals will then either be commissioned (subject to finalising business terms), rejected or offered further development. In-house proposals are subject to the same process and timetable.

At any point an external supplier may write to the genre Commissioner asking for a progress report and will receive a written response within 10 working days.

External suppliers wishing to submit a proposal to an existing factual strand should do so through the strand editor.

BBC Entertainment*The Process*

The commissioning of BBC network television entertainment programmes is on a rolling basis and proposals may be submitted at any time. All external proposals are sent in to the Entertainment proposals co-ordinator, or direct to a commissioning executive. All

proposals are registered on the proposals database and external suppliers will receive an acknowledgement of their proposal within one week from receipt.

Named individual commissioning executives have responsibilities for specific areas of the output (eg scripted comedy, light entertainment, formats). Contact names and specific roles and remits are described on the website: www.bbc.co.uk/commissioning/genres/entertainment. Commissioning Executives will either reject or progress proposals within six weeks from receipt (five weeks from acknowledgement.) Proposals may be provided with funded development, in which case the timetable to commission will be subject to negotiation between the external supplier and the BBC and determined by the development contract. Where the external supplier chooses to fund their own development, the timetable will be mutually agreed.

A successful proposal will be given approval by the genre Controller and will go forward for discussion with the relevant Channel Controller. This will take place no later than 20 weeks from receipt of the proposal. Projects may be held over in specific cases but only with the formal agreement of the supplier. The Channel Controller will then either commission the idea, reject it, or offer further development. In-house entertainment proposals are subject to the same timetable and process.

At any point during this maximum 20 week period, an external supplier may write to the genre Controller asking for a progress report and be guaranteed a response within 10 working days.

BBC Drama

BBC drama programmes are commissioned on a rolling basis and external suppliers may submit a proposal at any point. There are commissioning executives in BBC Drama with special responsibility for Independents and their contact details can be found on the commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning/genres/drama There are three potential responses to a drama proposal: the project may be put into paid development; it may be put into unpaid development or "tracked"; it may be rejected.

In all cases, the supplier will be notified within four weeks from receipt of proposal. Where there is an expression of interest, the

negotiation for paid development must commence within six weeks of interest being expressed. The timetable to commission will then be subject to negotiation and contract between the supplier and the BBC and will be specific to the characteristics of the proposal – i.e. writer and talent timetables. External suppliers will be notified two weeks to deadlines becoming due.

At any point in the development period the external supplier may write to the Development Executive to ask for a progress report and be guaranteed a written response within ten working days.

BBC Daytime

The Controller of Daytime oversees all daytime output and commissioning, whether supplied in-house or by external suppliers. Daytime commissioning covers daytime drama, entertainment and factual entertainment and these genre controllers/commissioners work with the Daytime Controller to commission programmes for daytime. Detailed description of the process and structure, including a definition of daytime hours together with named individuals and contacts, is available on the BBC website: www.bbc.co.uk/commissioning/channels/daytime Proposals from external suppliers will be acknowledged within seven working days, with an editorial response following no later than six weeks after that. Daytime operates a rolling commissioning process.

BBC Nations and Regions

External suppliers working in the Nations (Scotland, Northern Ireland and Wales) who wish to submit programme proposals to network television have a choice: they may either submit through the Heads of Department in the relevant BBC National Centres (for example, the Head of Factual in BBC Scotland for factual proposals, or the Head of Entertainment for entertainment proposals) – or they may submit their proposals directly to those commissioning executives in the commissioning management structure in London who have defined responsibilities for independents in the Nations and Regions. These named individuals and their contacts can be found on the BBC genre commissioning sites, as are details

and contacts for the Heads of department in each of the National Centres.

CBBC

CBBC is a self-commissioning, self-scheduling department and as such has a different structure to the Television division. The Controller of CBBC and CBeebies commissions all output and external suppliers can either offer projects directly to the Controller or via the heads of genre if they prefer. External proposals receive an acknowledgement within one week and a decision on the next stage (commission, rejection or further development) within the next four weeks after that. Projects may receive paid development in which case the timetable to commission will be subject to negotiation between the independent and the BBC and will form part of the development contract.

BBC Sport

BBC Television's sport output is dependent on the procurement of Sports rights. BBC Sport buys its own sports rights and then either produces the programming around those sports rights in-house, or through an external supplier. The output for individual sport rights (e.g. Snooker or Bowls) is usually looked at as a production package, often across several years. It is therefore necessary for Producers to build up expertise in individual sports production. It is also important that there is a strong relationship between the Independent, BBC Sport and the Rights Holder.

The contracts offered to external suppliers are therefore significant – both in terms of hours and length of contract. Selection of an external supplier is dependent on the relevant skill base and ability to enhance the output both for the BBC and the Rights Holder. The commissioning of external suppliers is more often than not likely to be via limited tender. The tender process is managed by the Director, Rights and Finance for Sport and the Head of New Development.

BBC News

The vast majority of 'News' programming does not qualify for external commissions as it is daily-news related. Current Affairs commissioning is handled through Television which is described under BBC Factual. The qualifying hours commissioned directly by News are made up of some built programmes for BBC News 24 and some long-form political output. As with Sport, external suppliers for these programmes usually require specialised skills, so when new commissions arise they are likely to be put out to limited tender. Any tender process is supervised by the Chief Operating Officer, News.

BBC Regional (opt-out) Commissioning

The BBC is committed to commissioning a proportion of its regional opt-out programmes from external suppliers.

In *Scotland*, external suppliers submit their proposals to the Commissioning Editor, Television who commissions programmes only (in-house proposals are sent via the Heads of genre.) Gaelic commissioning is commissioned by the Gaelic department.

Commissioning is on a rolling basis. Contact details, and information about programme strategy are available on the website: www.bbc.co.uk/scotland/aboutus/commissioning. Proposals for existing strands should be sent direct to the strand editors. Proposals will be acknowledged within two weeks.

In *Northern Ireland*, regional programmes from external suppliers are submitted online by means of the RAP database, which provides immediate acknowledgement. The first point of contact and manager of the process for Independent Producers is the Editor, Broadcasting, who has no direct in-house production responsibilities. All programmes are commissioned by the Head of Broadcast on a rolling basis. Evaluation, development and commissioning follow the same procedure as in-house proposals and responses to content are usually given within 3 weeks. In addition to the rolling process of commissioning, there are specific commissioning opportunities during the year which are outlined on the website and at regular briefing meetings with independent suppliers.

In *Wales*, external suppliers for opt-out programming submit their proposals to the Commissioning Editor, who commissions all programmes jointly with the Head of Programmes (in-house programmes are submitted via Heads of Department.) The Commissioning Editor has no direct in-house production responsibilities. Contact details and programme information is available on the website:

www.bbc.co.uk/wales/commissioning. Commissioning is on a rolling basis, with specific commissioning opportunities during the year which are outlined on the website and at regular briefing meetings with independent suppliers. External proposals receive an acknowledgement within seven working days.

INDEX

Code of Practice

1. Commissioning Guidelines
2. Editorial Control
3. Rights – Public Service Use and Commercial Exploitation
4. New Media Rights
5. Programme Prices
6. Indicative Tariffs
7. Payment for Programmes
8. Development
9. Business Affairs
10. Terms of Trade
11. Dispute Resolution
12. Equal Opportunities/Ethical Standards
13. Annual Review

Appendix 1

Commissioning of External Programme Suppliers

Tables

Contacts:

Sara Geater, Director of Rights and Business Affairs
0208 5760343
sara.geater@bbc.co.uk

Anne Sullivan, Head of Genre Management and Business Affairs,
Factual
0208 5768911
anne.sullivan@bbc.co.uk

Claire Evans, Head of Genre Management and Business Affairs,
Entertainment
0208 5767188
claire.evans@bbc.co.uk

Felicity Milton, Head of Genre Management and Business Affairs,
Drama
0208 57667742
felicity.milton@bbc.co.uk