Statens offentliga utredningar
1989:73
Utbildningsdepartementet

TV-politiken

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av TV-utredningen
Stockholm 1989

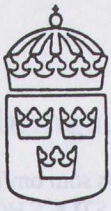


Statens offentliga utredningar
1989:73
Utbildningsdepartementet

TV-politiken

Betänkande av TV-utredningen
Stockholm 1989

Ref



Statens offentliga utredningar
1989:73
Utbildningsdepartementet

TV - politiken

Betänkande av TV - utredningen
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Graphic Systems AB, Göteborg 1989

ISBN 91-38-10406-7
ISSN 0375-250X

Till
utbildningsminister Bengt Göransson

Efter regeringens bemyndigande den 13 april 1989 förordnades jag som särskild utredare med uppgift att utarbeta ett underlag för ställningstagande om den framtida TV-politiken. Utredningsarbetet har bedrivits under benämningen TV-utredningen (U 1989:04). Direktiven (Dir. 1989:15) bifogas.

Jag överlämnar nu betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken. Uppdraget är därmed fullgjort.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samverkan med radiolagsutredningen (U 1985:05), som senare kommer att avge förslag om de lagändringar som behövs med anledning av det som jag lägger fram.

I utredningsarbetet har deltagit som sakkunnig departementsrådet Göran Lannegren, utbildningsdepartementet, och som experter hovrättsassessorn Tor Bergman och departementssekreteraren Jan-Erik Billinger, utbildningsdepartementet, departementssekreterarna Tomas Keisu och Monica Lindvall-Falck, finansdepartementet, departementsrådet Ann-Christin Nyqvist, civildepartementet, överingenjören Valdemar Persson, televerket, departementssekreteraren Gun Stahle, utbildningsdepartementet och hovrättsassessorn Bertil Wennberg, justitiedepartementet. Kanslirådet Lars Marén, utbildningsdepartementet, har varit utredningens sekreterare.

Stockholm i september 1989

Sverker Gustavsson

/Lars Marén

Innehållsförteckning

Sammanfattning		7
1	**Massmedier och massmediepolitik**	17
1.1	Frihet och garantier för mångfald	17
1.2	Frekvensbristen bestämmer villkoren för radio och TV	20
1.3	Satellitsändningarna ändrar förutsättningarna	22
2	**Televisionen i Sverige**	27
2.1	Sveriges Television	27
2.2	Radio och TV utanför Sveriges Radio	33
2.3	Satellitsändningar och lokala kabelsändningar	35
3	**TV i utlandet**	49
4	**Vad kostar televisionen?**	57
4.1	Allmänt	57
4.2	Kostnader för Sveriges television	60
4.3	Kostnader för ett rikstäckande sändarnät	66
4.4	Kostnaden för ett programföretag	70
5	**Möjligheter att få inkomster av reklam i TV**	77
5.1	Inledning	77
5.2	TV-reklameffektutredningen	78
5.3	Marknadsutrymmet för TV-reklam	79
5.4	Prissättning på TV-reklam	88
5.5	Intäkter från reklam i TV	92
5.6	Avslutande synpunkter	93

6	**Finansieringsformer för TV**	95
6.1	Finansiering med avgifter	95
6.2	Betal-TV	97
6.3	Reklam-TV	101
6.4	Sponsring	107
6.5	Blandad eller renodlad finansiering?	108
7	**Svensk TV inför 90-talet**	113
7.1	Hur verkar satellitkonkurrensen?	114
7.2	Mål och medel i TV-politiken	118
7.3	Ambitioner för svensk TV	119
8	**Handlingsmöjligheter**	125
8.1	Valsituationen	125
8.2	Fortsatt nej till reklam i marksänd TV	126
8.3	Reklamfinansierad television	128
8.4	Hur lång tid tar det att genomföra en förändring?	139
9	**Fristående svenskt TV-företag**	143
9.1	Villkor för programverksamheten m.m.	144
9.2	Ägare och sändningstillstånd	150
9.3	Konsekvenser för Sveriges Television	151
9.4	Konsekvenser för sändningsverksamheten	154
10	**Regler för reklam i TV**	157
10.1	Marknadsföringslagstiftningen m.m.	158
10.2	TV-konventionens regler för reklam	161
10.3	Överväganden	164
11	**Reklamregler för kabel-TV-sändningar**	175
11.1	Nuvarande förhållanden	175
11.2	TV-konventionen	176
11.3	Överväganden	177
Bilaga	Kommittédirektiv	183

Sammanfattning

Avsikten med detta betänkande är att det skall kunna tjäna som underlag för diskussioner om den framtida politiken inom televisionens område, diskussioner som skall kunna leda fram till sådana beslut att det svenska TV-systemet kommer att vara väl rustat för de utmaningar som väntar under 1990-talet.

Den långvariga och ibland intensiva debatt som har förekommit om televisionen i Sverige har kunnat föras på grundval av en stor enighet i en rad väsentliga frågor.

Det torde inte råda delade meningar om att vi i Sverige skall ha en television av hög kvalitet, en television som både roar och oroar, som ger både kunskap och förströelse. Inte heller finns det någon som på allvar hävdar något annat än att televisionen bör svara för en nyhets- och samhällsbevakning av hög klass, där televisionen tar fram intressanta synpunkter och låter olika meningsriktningar komma till tals. Televisionens roll som arena för den svenska kulturen är för de flesta lika självklar som dess långtgående ansvar för språkliga minoriteter och handikappade. Det är också allmänt accepterat att den svenska televisionens hela programutbud skall komma alla som bor i Sverige till del.

Det är mot bakgrund av denna värdegemenskap som vi har kunnat diskutera hur TV-verksamheten bör finansieras och hur sändningarna bör organiseras. Debatten handlar om reklam-TV-frågan och om Sveriges Radio-koncernens roll, men sällan om de mer grundläggande målen för verksamheten.

Hittills har argumenten mot att utnyttja reklaminkomster för att finansiera den svenska televisionen bedömts vara de starkaste. Det har ock-

så ansetts att en samlad organisation inom Sveriges Radio-koncernens ram har varit att föredra så länge TV-verksamheten har den omfattning som den kan ges med hjälp av enbart avgiftsfinansiering.

Trots att den svenska televisionen skall vara fri från reklam har emellertid den svenska marknaden för TV-reklam börjat exploateras under senare delen av 1980-talet. Det gäller TV-sändningar från satellit, som i huvudsak vänder sig till den del av den svenska publiken som är ansluten till kabelnät.

Satellitsändningarnas publik begränsas av kabelutbyggnadens omfattning. Under de senaste åren har antalet anslutna hushåll ökat snabbt. För närvarande kan över 800 000 bostäder i Sverige nås av satellitsändningar, och antalet ökar med inemot 300 000 om året. Även om ökningstakten skulle gå ner något kan man räkna med att en majoritet av Sveriges 3,5 miljoner TV-hushåll kommer att kunna ta emot satellit-TV någon gång under 1990-talets första hälft. Efter 90-talets mitt torde anslutningstakten ha minskat i och med att de flesta bostäder som på ekonomiskt rimliga villkor kan anslutas till kabelnät då kommer att vara anslutna. En betydande del av Sveriges befolkning kommer troligen endast att ha tillgång till TV-program från marksändare.

De programföretag som utnyttjar satelliterna för reklam-TV-sändningar till den svenska publiken har ännu inte resurser för något mer påkostat programutbud. Inslaget av äldre material är påfallande stort, medan de egna produktionerna är fåtaliga och anspråkslösa. De nya programföretagen har emellertid visat ambitioner att skaffa sig sändningsrätt till attraktiva program, bl.a. i fråga om idrottsevenemang. Därigenom får de tillgång till ett unikt och intressant programmaterial, som kan väntas locka publik till de reklamsändningar som skall finansiera verksamheten.

Även om satellit-TV-företagens kostnader för närvarande är låga är reklaminkomsterna ännu så länge inte tillräckliga för att verksamheten skall gå ihop ekonomiskt. Man kan emellertid räkna med att inkomsterna kommer att stiga i takt med att allt flera hushåll i Sverige får tillgång till programmen. Med större inkomster ökar möjligheterna att skaffa attraktiva program. I själva verket kan ett satellit-TV-företag redan om några år ha reklaminkomster som motsvarar driftbudgeten för en av Sveriges Televisions kanaler. Eftersom satellitföretagen inte

har några särskilda förpliktelser i fråga om programmens inriktning kommer de att kunna koncentrera sina resurser mot vissa populära programkategorier på ett helt annat sätt än som är möjligt för Sveriges Television.

För den del av TV-publiken som kan ta emot satellitprogrammen har de nya kanalerna inneburit att valmöjligheterna har ökat. Framför allt när det gäller filmer, serier och idrott har TV-tittarna fått mera att välja på. Redan med nuvarande programutbud utnyttjas denna möjlighet i så stor omfattning att satellitkanalen "TV 3" ses av i genomsnitt mellan 6 och 8 % av dem som kan se satellit-TV. Om programkvaliteten förbättras kan man räkna med att tittarandelen kommer att stiga.

Konkurrensen från satellitkanalerna kan komma att medföra att Sveriges Television allt oftare utestängs från möjligheten att visa intressanta och populära program. TV-bolaget skulle därmed få allt svårare att leva upp till sina förpliktelser att sända kvalitets-TV till hela folket. De som främst skulle drabbas är den publik som inte kan ta emot satellitsändningarna. Deras valmöjligheter försämras om de mest intressanta programmen bara är tillgängliga i satellittelevisionen.

En utveckling som innebär att en stor del av befolkningen får tillgång till ett allt mer omfattande och intressant programutbud, medan TV-programmen utarmas för övriga svenskar, skulle vara oförenlig med den allmänt accepterade solidaritetsprincip som har varit vägledande för radio- och TV-politiken i vårt land. Tekniska eller geografiska hinder har inte fått stå i vägen för att alla svenskar skall kunna få del av högklassig television. Om ett fasthållande vid nuvarande finansieringsmetoder leder till att denna princip inte kan upprätthållas bör metoderna omprövas.

Hittills har vi avstått från att använda reklam som ett sätt att finansiera den svenska televisionen. Händelseutvecklingen visar att denna inställning inte längre är hållbar. Resultatet av att hålla fast vid reklamförbudslinjen skulle inte vara att reklamfinansierad TV hölls borta från vårt land utan bara att satellit-TV-företagen ensamma fick exploatera reklammarknaden. Några praktiska möjligheter att förhindra en sådan utveckling finns inte.

När jag undersöker möjligheten att använda inkomsterna från TV-reklam i Sverige på ett sådant sätt att målen för den svenska televisionen skall kunna upprätthållas även under kommande decennier utgår jag från de grundläggande värderingar som jag tidigare har redovisat, nämligen att målen för den svenska televisionen även fortsättningsvis skall vara att verka för yttrandefrihet, mångfald och kvalitet. Jag förutsätter också att det går att nå enighet om att det svenska språket och den svenska kulturens ställning skall värnas och att det nationella TV-utbudet bör vara tillgängligt i hela landet.

Frågan om en reklamfinansiering av TV-verksamheten bör alltså bedömas utifrån dessa utgångspunkter och bör ske så att TV-mediets oberoende garanteras, yttrandefriheten gynnas, den nationella TV-produktionen stärks samt kvaliteten bibehålls eller förbättras.

Jag presenterar tre huvudalternativ för hur reklamfinansiering av svensk television skulle kunna anordnas. Samtliga förutsätter att de reklamfinansierade programmen sänds ut i ett rikstäckande nät av marksändare och att de uppfyller demokratiskt fastställda krav på kvalitet och omväxling.

Det första alternativet innebär att reklamsändningar skulle inledas i Sveriges Television.

Med detta alternativ skulle reklaminslagen omedelbart bli tillgängliga i hela Sverige och de tillkommande kostnaderna bli små. Därmed skulle TV-företaget få en stark och självständig ställning och kunna leva upp till ambitiösa kvalitetskrav. Inkomsterna från reklamtidsförsäljningen skulle kunna bli höga trots en förhållandevis liten mängd reklam i programmen.

De resurser som tillkommer genom reklamfinansieringen skulle tillföras hela Sveriges Radio-koncernen och användas för att förstärka kvaliteten i hela koncernens verksamhet. Resurstillskottet kommer att förbättra sysselsättningsmöjligheterna inom TV-området.

Reklamsändningarna kan förekomma i båda kanalerna eller koncentreras till den ena. Med reklam i båda kanalerna kan mängden reklam hållas nere i varje kanal i jämförelse med om samma inkomst skall komma från reklam i en kanal. Å andra sidan skulle det då inte finnas något re-

klamfritt alternativ. Risken för att programsättningen påverkas av reklamsändningarna blir också större om reklamen samlas i en kanal.

Programkvaliteten kan höjas genom att nya resurser tillkommer, men antalet TV-kanaler ökar inte. Satellitpubliken blir därmed också i fortsättningen den enda som får möjlighet att välja mellan fler än två TV-kanaler.

Alternativet innebär att Sveriges Radio-koncernens dominerande ställning fortsätter och att kravet på mångfald får tillgodoses inom ramen för ett företag. Frånvaron av en fristående konkurrent kan leda till mindre effektiv resursanvändning inom Sveriges Television.

Det andra alternativet innebär att Sveriges Television delas upp i två företag, där det ena lämnar Sveriges Radio-koncernen och sänder helt reklamfinansierade program, medan det andra stannar kvar i koncernen och sänder avgiftsfinansierade program utan reklam.

Också i detta alternativ skulle reklamsändningarna bli omedelbart tillgängliga i hela Sverige genom att de förekom i det befintliga sändarnätet. Reklam-TV-företaget skulle få en stark ställning och därmed kunna visa självständighet mot annonsörerna samt uppfylla höga kvalitetskrav.

Om de medel som frigörs genom att en TV-kanal förs bort från Sveriges Television helt eller delvis stannar kvar i Sveriges Radio-koncernen, skulle också den avgiftsfinansierade verksamheten kunna höja programkvaliteten.

De ökade resurserna till TV-området kommer att leda till ökade sysselsättningsmöjligheter.

Liksom i föregående alternativ kommer antalet TV-kanaler att vara oförändrat. Det blir därmed bara satellitpubliken som får möjlighet att välja mellan fler än två TV-kanaler.

I och med att reklam-TV-företaget skall finansieras helt med reklam och Sveriges Radio-koncernen helt med avgifter kommer ansvarsförhållandena att vara klara. Staten behåller ett odelat ansvar för resurstilldelningen till Sveriges Radio-koncernen.

Mängden reklam i reklam-TV-kanalen skulle behöva bli högre än i föregående alternativ, eftersom reklam-TV-företaget skall vara helt reklamfinansierat och är hänvisat till en kanal. I och med att Sveriges Television inte sänder reklam finns emellertid ett reklamfritt alternativ.

Genom detta alternativ får Sveriges Television konkurrens av ett fristående TV-företag. Effekten skulle kunna bli att Sveriges Television vitaliseras.

Det blir emellertid inte möjligt att i samma omfattning som nu tillgodose de mindre gruppernas intressen i programverksamheten om Sveriges Television skall hänvisas till en kanal.

Detta alternativ förutsätter att personal och andra resurser i ordnade former kan överföras från Sveriges Television till det nya reklam-TV-företaget.

Det tredje alternativet innebär att ett fristående programföretag sänder TV-program med reklam i en nyupprättad rikstäckande tredje kanal. Sveriges Television fortsätter sina avgiftsfinansierade sändningar utan reklam i två kanaler.

Detta alternativ är det enda som ger alla TV-tittare större valmöjligheter genom att en ny TV-kanal tillkommer. De resurser som tillförs genom reklamfinansieringen ger liksom i de andra alternativen nya arbetstillfällen inom TV-området.

Risken för att det nya reklam-TV-företaget skall få en svag ekonomisk ställning är emellertid större än i de båda föregående alternativen eftersom reklamsändningarna skall konkurrera med två andra marksända kanaler förutom med satellitkanalerna. Dessutom kommer det nya tredje nätet att byggas upp gradvis och inte förrän efter tre år nå 98 % av befolkningen. Reklam-TV- företaget skulle därmed kunna få svårare att uppträda självständigt i förhållande till annonsörerna och även mindre lätt kunna uppfylla höga kvalitetskrav.

Mängden reklam i sändningarna behöver vara ännu högre än i föregående alternativ, eftersom reklam-TV-kanalen kommer att nå en mindre del av TV-publiken.

Genom att Sveriges Television fortsätter att sända utan reklam i två kanaler har publiken emellertid kvar ett reklamfritt alternativ med ett programutbud som är lika omfattande och varierat som i dag. Inga oklarheter uppstår om att statsmakterna har ansvaret för resurstilldelningen till Sveriges Radio-koncernen.

Sveriges Television får konkurrens från ett fristående TV-företag, något som kan medföra en vitalisering. I denna situation kan det också finnas anledning att överväga att förändra den nuvarande kanalstrukturen.

Eftersom reklaminkomsterna används för att bygga upp och driva en helt ny TV-kanal kommer de resursförstärkningar som kan behövas för Sveriges Radio-koncernen inte att kunna betalas med reklaminkomster utan måste finansieras med TV-avgiftsmedel.

Om en ny TV-kanal tillkommer kommer vissa kostnader för Sveriges Television att öka medan andra minskar. Nettoeffekten av dessa förändringar är svår att bedöma.

Risken för att reklaminkomsterna inte skall räcka till för att finansiera en programkanal med högt ställda ambitioner får bedömas som liten, åtminstone om den nya kanalen inte dröjer allt för länge. Om ett beslut om att inrätta en markbaserad reklamfinansierad TV-kanal skulle komma så sent att flera satellit-TV-företag har hunnit få en stark ställning i Sverige, blir utsikterna naturligtvis mer osäkra.

Det andra och det tredje alternativet har som gemensam förutsättning att ett fristående TV-företag inrättas för reklam-TV-kanalen. Ett sådant företag bör vara självständigt i förhållande till olika maktgrupper i samhället. Precis som Sveriges Television bör det vara skyldigt att själv iaktta opartiskhet i kontroversiella frågor och att låta olika meningar komma till uttryck i sändningarna.

Företagets ägarkrets bör vara sammansatt på sådant sätt att ingen åsiktsriktning har möjlighet att dominera. Antalet ägare bör därför vara ganska stort och ingen enskild ägare eller grupp bör kunna utöva ett bestämmande inflytande över programverksamheten. Det är en fördel om ägarna kan hämtas från olika sektorer i samhället. Det är samtidigt

nödvändigt att ägarna har en sådan ekonomisk uthållighet att de kan finansiera de stora investeringar som måste göras under verksamhetens uppbyggnad.

Det nya TV-företaget bör bedriva sin verksamhet på grundval av en tidsbegränsad koncession från staten. Sex till åtta år kan vara en lämplig första koncessionstid.

För ett fristående TV-företag bör gälla höga krav på omväxling och kvalitet i programutbudet. Det skulle emellertid föra för långt att ålägga ett reklamfinansierat TV-företag omfattande förpliktelser när det gäller att t.ex. tillgodose olika minoritetsintressen eller att fullgöra folkbildningsuppgifter. Sådana uppgifter är däremot naturliga för ett avgiftsfinansierat programföretag.

Reglerna för reklam bör i huvudsak vara desamma för samtliga alternativ.

Reklaminslagens innehåll bör främst regleras inom marknadsföringslagstiftningens ram. Det innebär bl.a. att reklam för tobak och alkohol inte får förekomma och att man måste ta hänsyn till att TV-mediets påverkanskraft är stor, att sändningarna vänder sig till en allmän publik i hemmen och att barn mestadels är en del av publiken.

Särskilda regler bör emellertid gälla för reklam till barn och för åsiktsreklam.

Barnen är en grupp som är särskilt utsatt för reklam i TV och det motiverar enligt min mening restriktiva regler för reklam till barn. Reklam som särskilt vänder sig till förskole- och lågstadiebarn bör inte alls förekomma. Vidare bör reklam inte alls få sättas in före ett visst klockslag, eller i anslutning till barnprogram. Personer som medverkar i barnprogram eller sagofigurer som förekommer i sådana program bör inte förekomma i reklam under en period då dessa program sänds.

Som jag har nämnt bör ett reklamfinansierat TV-företag vara skyldigt att iaktta opartiskhet i kontroversiella frågor och att låta olika meningar komma till tals i sändningarna. Om det vore tillåtet att använda TV-reklam för att göra propaganda i kontroversiella samhällsfrågor skulle

företag och organisationer med stora resurser få större möjligheter än andra att oemotsagt föra fram sina budskap genom televisionen.

Jag förordar därför att annonser i TV inte bör få avse politiska, religiösa eller fackliga frågor. Inför t.ex. val eller folkomröstningar bör emellertid politisk annonsering kunna tillåtas, förutsatt att berörda parter är överens om vilka regler som skall gälla.

Såvitt man nu kan bedöma behöver en helt reklamfinansierad TV-kanal kunna sända ca 6 minuter reklam per timme för att inkomsterna skall räcka till ett ambitiöst programutbud. Reklaminslagen bör i första hand placeras i block mellan programmen. Med hänsyn till den förhållandevis omfattande reklammängden bör det emellertid också vara tillåtet att under vissa förutsättningar placera reklaminslag i program. En allmän förutsättning bör vara att det sker med varsamhet och under hänsynstagande till det enskilda programmets karaktär och publikens möjlighet att uppleva programmet.

Om reklamsändningarna skall bedrivas i Sveriges Televisions sändningar kan reklammängden vara mindre. Det finns då inte anledning att gå ifrån principen att reklaminslagen skall placeras mellan programmen.

De regler som gäller för reklamen i en marksänd svensk TV-kanal bör gälla även för satellitsändningar som länkas upp från Sverige och för vidaresändning i kabelnät av satellitsända TV-kanaler som särskilt riktas till Sverige.

1 Massmedier och massmediepolitik

1.1 Frihet och garantier för mångfald

I takt med att massmedieområdet expanderat har dess ekonomiska betydelse och intresset för att bedriva affärsverksamhet på området ökat. För den enskilde utgör massmedieutgifterna en avsevärd del av hushållsbudgeten.

Massmediernas största betydelse i samhället är dock inte av ekonomisk art utan handlar om deras roll för den demokratiska processen och den nationella kulturen.

Genom massmedierna får vi en stor del av den information som är nödvändig för att ta ställning i samhällsfrågorna. Massmedierna kommenterar också vad som sker i samhället och granskar den verksamhet som utövas av inflytelserika grupper och personer. Massmedierna ger möjlighet att föra fram åsikter men också att ta del av andras ståndpunkter.

Massmedierna spelar en viktig roll för att förmedla intryck från andra länder och kulturer, liksom de är av avgörande betydelse för det svenska språket och kulturen.

En viktig del av massmediernas verksamhet är att sprida nyheter och informationer som kan uppfattas som besvärande av politiker, företag eller organisationer. Massmedierna måste därför kunna agera oberoende av olika offentliga eller privata maktgrupper.

Vi glömmer lätt att kampen för massmediernas frihet inte kan vinnas en gång för alla. Det kan alltid komma makthavare som önskar behärska massmedierna och utnyttja dem för sina syften. De viktigaste politi-

ska åtgärderna inom massmedieområdet är därför de som syftar till att garantera massmediernas självständiga ställning.

Inom massmediepolitiken intar därför yttrandefrihetsmålet en särställning. En av förutsättningarna för yttrandefriheten är den etableringsfrihet som råder inom de allra flesta delar av kultur- och massmedieområdet. Genom etableringsfriheten säkerställs möjligheten för vem som helst att ge ut tidningar, tidskrifter, böcker, grammofonskivor och videogram utan att myndigheterna kan lägga hinder i vägen.

För det tryckta ordet garanteras etableringsfriheten i tryckfrihetsförordningen. Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att utvidga grundlagsskyddet för det fria ordet till andra massmedier. Representanter från riksdagspartierna deltar i det arbetet.

I långa stycken leder marknadshushållningen inom massmedieområdet till ett varierat utbud som väl tillgodoser publikens behov. I vissa situationer resulterar emellertid inte marknadsmekanismerna i önskvärd mångfald, kvalitet och förnyelse. Inom t.ex. dagspressen verkar starka ekonomiska krafter i riktning mot en koncentration till ett fåtal tidningsföretag, som vart och ett har en dominerande ställning inom sitt utgivningsområde. Om utgivningen av litteratur och tidskrifter i alltför stor omfattning inriktas på upplagefram gångar hotas mångfalden och den konstnärliga förnyelsen hämmas. Samma förhållande gör sig gällande inom grammofonindustrin.

En uppgift för kultur- och mediepolitiken är att balansera marknadskrafterna när dessa hotar att göra utbudet ensidigt eller utslätat. För att gynna mångfald, kvalitet och inhemsk produktion finns olika former av samhällsstöd anpassade till de praktiska förutsättningarna på varje området.

För dagspressen finns sedan 1960-talet ett statligt presstöd, som är inriktat på att främja konkurrens och mångfald. Kulturtidskriftsstödet har till syfte att säkerställa utgivningsmöjligheterna för en rad olika tidskrifter inom vitt skilda ämnesområden. Inom litteraturens område finns ett statligt stöd för att vidmakthålla bredd och mångfald i utgivningen. Liknande stödformer finns också för fonogramutgivningen.

De särskilda ekonomiska egenskaperna hos massmedieprodukter har lett till att en speciell företagsstruktur har utvecklats inom området. Det kännetecknande för en film, en bok eller en grammofoninspelning är att kostnaderna för att framställa det första exemplaret kan vara mycket höga. Den marginella kostnaden för att framställa och distribuera nya exemplar till publiken är däremot mycket låg. Om försäljningen misslyckas kommer det producerande företaget att göra en förlust, som i värsta fall uppgår till hela produktions- och lanseringskostnaden. I de fall då filmen, skivan eller boken gör succé kan i stället vinsten bli mycket stor.

Behovet av att balansera förlusterna från ett stort antal ekonomiskt misslyckade utgivningar mot vinsterna av det fåtal som blir mycket framgångsrika har medfört att ett antal mycket stora företag har kommit fram inom film-, grammofon- och förlagsbranschen. Ofta har samma företag verksamhet inom flera delar av massmedieområdet, något som bl.a. underlättar att distrbuera ett och samma verk i flera former. Det är också vanligt att sådana företag är verksamma i flera olika länder. En orsak till detta är de stora ekonomiska vinster som kan göras om frukterna av ett konstnärligt skapande med små förändringar kan säljas i ett stort antal länder.

Utvecklingen i riktning mot storföretag med internationell verksamhet startade inom filmens område. Det är också på filmområdet som de stora länderna, och framför allt USA, har den mest dominerande ställningen. Det kulturpolitiska stödet till svensk filmproduktion har också större relativ vikt än inom övriga delar av massmedieområdet. Det stöd som genom Filminstitutet kanaliseras till den svenska filmen syftar inte bara till att säkerställa att vissa ekonomiskt olönsamma filmgenrer kan överleva. Stödet är nödvändigt för att vi över huvud taget skall kunna upprätthålla en nationell filmproduktion i ett land av Sveriges storlek.

De stora massmedieföretagen ger anledning att rikta uppmärksamheten mot risken för att också privata monopol kan komma att hota kvalitet och mångfald inom massmedieområdet. För att vi skall kunna slå vakt om vår nationella kultur och vår nationella identitet är det angeläget att bestämmanderätten över viktiga massmedier stannar i Sverige.

1.2 Frekvensbristen bestämmer villkoren för radio och TV

Inom radio- och TV-området är de tekniska förutsättningarna helt andra än för övriga massmedier. Ända sedan radio- och TV-sändningar först inleddes har knappheten på lämpliga sändningsfrekvenser gjort att endast ett mycket begränsat antal radio- och TV-företag kan vara verksamma samtidigt inom samma område. Fri etablering i egentlig mening är inte möjlig inom radio- och TV-området, eftersom den eller de som först inleder verksamhet omedelbart hamnar i monopolställning. Det har inte heller funnits någon teknik för ta betalt för själva radiolyssnandet eller TV-tittandet genom att endast de betalningsvilliga nås av sändningarna.

Radio- och TV-programmen har därför inte kunnat erbjudas på en marknad där enskilda medlemmar av publiken har kunnat välja mellan ett stort antal samtidigt tillgängliga program. Analogier mellan televisionen och t.ex. dagspressen är missvisande redan av denna anledning.

I stället har sammansättningen av radio- och TV-utbudet inneburit att man i alla länder har försökt utnyttja en begränsad nationell resurs på sådant sätt att allmänhetens behov skall bli tillgodosedda på bästa sätt. I Sverige har vi valt att låta radio- och så småningom TV-sändningarna bedrivas av ett monopolföretag med långtgående förpliktelser att svara för att hela folket skall ha tillgång till program som präglas av mångfald och kvalitet.

De allmänna villkoren för radio- och TV-verksamheten har fastställts av riksdag och regering på sådant sätt att mångfald, kvalitet, regional spridning och ett betydande mått av intern konkurrens skall gälla. Inom dessa ramar är det emellertid programföretagen som självständigt avgör hur programverksamheten skall utformas. Verksamheten har finansierats genom mottagaravgifter.

Även efter det att det legala monopolet avskaffades år 1978 har Sveriges Radio-koncernen en dominerande ställning. Inom koncernens ram har stora resurser satsats på att utveckla radio- och TV-verksamhet som fyller olika behov.

Sveriges Television AB sänder rikstäckande program i två kanaler. Utbildningsprogrammen i TV sänds av ett särskilt bolag inom koncernen, Sveriges Utbildningsradio AB. De två kanalerna inom Sveriges Television fungerar självständigt och har olika struktur genom att Kanal 1 är baserad i Stockholm medan TV 2 bygger på distriktens verksamhet. På så sätt skapas en konkurrenssituation trots att de båda TV-kanalerna verkar inom samma företag.

Riksradion och utbildningsradion sänder rikstäckande ljudradiosändningar i tre kanaler. Kanalerna har olika programprofil med talprogram i program 1, s.k. seriös musik, utbildningsprogram och minoritetsprogram i program 2 och lätt musik i program 3.

Under senare tid har de regionala ljudradiosändningarna inom ramen för Sveriges Lokalradio AB utvecklats kraftigt. För närvarande pågår en utbyggnad som när den är klar kommer att göra att lokalradion kan sända i egen kanal i hela landet.

Varje lokalradioområde är journalistiskt självständigt. Genom lokalradion kan ljudradion fungera som ett komplement till dagspressen. Detta är särskilt viktigt i de områden där pressen har en ensidig struktur.

Televisionen sänder också regionala program, men de höga kostnaderna gör att regionerna blir ganska stora och att sändningstiden inte blir särskilt lång.

Genom närradion, som bedrivs vid sidan av Sveriges Radio-koncernen, har ideella organisationer fått möjlighet att använda radiomediet för att sprida sitt budskap.

Kravet på TV-sändningarna att inom en begränsad sändningstid tillgodose många olika önskemål och smakriktningar gör givetvis att en rad kompromisser måste göras. Om många olika var för sig små grupper skall få sina önskemål uppfyllda kommer dels varje grupp att tillgodoses ganska sällan och under ganska kort tid, dels kan de små gruppernas intressen komma i konflikt med majoritetens.

I detta sammanhang finns det emellertid anledning att påpeka några saker. Den första är att det som i fråga om TV-program betecknas som små grupper, t.ex. en eller två procent av befolkningen, i alla andra

sammanhang anses som en mycket stor publik. Om t.ex. en TV-teaterföreställning ses av en procent av befolkningen mellan 9 och 79 år, 70 000 personer, har den haft nästan dubbelt så många åskådare som Helsingborgs stadsteater under ett år.

Den andra är att även en stor publik kan vara sammansatt på olika sätt. Sportprogrammen är ett exempel på detta. Sporten är näst nyhetsprogrammen den programkategori som är mest populär bland den manliga publiken. Bland kvinnorna hamnar sportprogrammen däremot först på sjätte plats. Även ett TV-företag som uteslutande vänder sig till stora tittargrupper måste sända program av många olika slag och kan inte tillfredsställa alla delar av publiken samtidigt.

I Sverige har vi hittills valt att avstå från att utnyttja reklam för att finansiera radio- och TV-verksamheten. Två skäl för detta har varit att reklam i radio och TV kan hota dagspressens finansiering och att radio- och TV-reklam har lågt värde ur konsumentsynpunkt.

Det tredje motivet tar direkt sikte på finansieringssättets betydelse för televisionen. Reklamfinansiering kan skapa ett beroende hos TV-företaget, leda till rädsla att ta upp kontroversiella och för annonsörerna obekväma ämnen och till att programutbudet anpassas till nödvändigheten att få in stora reklaminkomster. Reklamen kan också mer direkt göra televisionen sämre, genom att reklaminslag kommer in som ett störande inslag i sändningarna.

Jag vill understryka att reklamfriheten i svensk television innebär att man har avstått från en finansieringskälla och därmed från möjligheten att använda ytterligare resurser för radio- och TV-ändamål. Trots detta har emellertid riksdagsmajoriteten vid upprepade tillfällen ansett att skälen mot reklamfinansiering har varit starkare.

1.3 Satellitsändningarna ändrar förutsättningarna

Nu har emellertid reklam börjat användas för att finansiera televisionssändningar, riktade mot Sverige. De tekniska förutsättningarna för detta är att allt flera svenska bostäder ansluts till kabelnät, genom vilka satellitsända TV-program kan distribueras. Ekonomiskt och programpolitiskt bygger de nya satellitkanalerna på kommersiell grund. Utsik-

terna till ekonomisk framgång och långsiktig överlevnad är helt och hållet knutna till möjligheten att få inkomster till den marknad som företaget vänder sig till, nämligen marknaden för TV-reklam eller för betal-TV.

För de svenskar som kan ta emot satellitsändningarna ökar valmöjligheterna kraftigt. För denna del av befolkningen har alltså satellittekniken upphävt en del av de begränsningar som tidigare har har gällt för televisionen.

När det gäller marksänd TV finns emellertid knappheten på frekvenser kvar. Det finns tekniska möjligheter att upprätta ytterligare två rikstäckande marksända TV-kanaler, inte flera.

En konkurrens mellan den svenska televisionen och satellit-TV-företagen kan i praktiken komma att leda till att programutbudet i Sveriges Televisions båda kanaler blir sämre. Det inträffar om satellitföretagen har framgång i sin tävlan med Sveriges Television om de mer populära programmen. För den del av befolkningen som inte har möjlighet att se satellitprogrammen blir en sådan utveckling entydigt negativ. De kan inte se det nya och det de redan har förlorar i kvalitet.

Denna situation innebär en utmaning för regering och riksdag.

Hittills har det rått en betydande enighet om huvudmålen för TV-politiken. Alla som bor i Sverige skall kunna se på TV-program av god kvalitet. Oavsett vilka vi är skall vi kunna hitta något intressant i televisionen både när våra önskemål överensstämmer med flertalets och vid de tillfällen då de inte gör det. Televisionen skall ge olika intresseinriktningar möjligheter att komma till uttryck och den skall ha en omfattande och kvalificerad bevakning av det som händer i Sverige och världen.

Dessa mål har egentligen inte på allvar ifrågasatts av någon. Det som diskussionen har handlat om är i vilken grad målen uppnås och om en annan organisation eller andra finansieringsmetoder skulle vara mer ändamålsenliga.

Nu är vi på väg in i en situation då den kommersiella konkurrensen kan göra det svårt eller omöjligt att uppfylla målen, därför att de medel som vi hittills har utnyttjat visar sig otillräckliga. Behovet att slå fast de

grundläggande värderingar om yttrandefrihet, mångfald och kvalitet som gäller för den svenska televisionen kommer emellertid inte att bli mindre under de kommande årtiondena, utan större.

Det är då viktigt, menar jag, att vi är beredda att ompröva TV-politikens medel för att även i fortsättningen kunna leva upp till målen.

Under nuvarande omständigheter leder beslutet att avstå från att använda reklaminkomster för finansiering av den radio- och TV-verksamhet, för vilken de svenska samhällsorganen kan bestämma villkoren, till att reklam i stället används för att finansiera TV-verksamhet som står utanför demokratiskt inflytande och som utvecklas helt på kommersiella grunder.

Jag vill därför undersöka möjligheten att tillföra svensk TV reklaminkomster och andra former av kommersiell finansiering på ett sådant sätt att målen för den svenska televisionen kan uppnås även i fortsättningen. I en situation där nya finansieringskällor kan komma att tas i bruk finns det också anledning att ompröva den hittillsvarande ståndpunkten att svensk television som arbetar på uppdrag av riksdag och regering skall organiseras uteslutande inom ramen för Sveriges Radio-koncernen.

Inför de utmaningar som väntar under 1990-talet vill jag till sist särskilt framhålla följande.

Vår vilja att låta oss integreras i ett större internationellt sammanhang blir för varje år allt mera framträdande. Det gäller såväl världen i stort som Europa, Norden och länderna runt Östersjön. Denna allt innefattande inriktning av vår politik ställer växande krav på utbildnings-, forsknings-, kultur- och mediepolitiken. Ju mer aktiva vi vill vara internationellt, desto mer måste vi befästa oss om vår egen självkännedom, vårt eget språk och vår egen kultur.

Det är därvid särskilt väsentligt att förbättrade möjligheter till information, underhållning och kulturell stimulans kommer *alla* i Sverige till del. Sverige får inte utvecklas till ett "två tredjedels-samhälle", där majoriteten av befolkningen har rikliga valmöjligheter medan situationen för mindretalet försämras. Allra minst får detta bli fallet inom språkets och kulturens område.

Frågan om reklamfinansiering eller reklamfrihet bör bedömas i förhållande till vilket finansieringssätt som bäst gagnar möjligheterna att garantera TV-mediets oberoende, gynna yttrandefriheten och utveckla svenskt språk och svensk kultur mot bakgrund av en växande internationell förståelse.

2 Televisionen i Sverige

I detta kapitel kommer jag att översiktligt behandla de villkor som gäller för olika slag av TV-verksamhet i Sverige. Jag kommer också att beskriva de förhållanden under vilka TV-satelliterna arbetar, vilka regler som gäller för mottagning av satellitprogram i Sverige samt hur satellitsändningarna utvecklas.

2.1 Sveriges Television

De villkor som gäller för Sveriges Radio-koncernens verksamhet och därmed för Sveriges Television är i långa stycken hämtade från de principer om "public service broadcasting" som utformats inom brittiska BBC sedan 1920-talet. Med en översättning talar man om att radion och televisionen i Sverige skall verka "i allmänhetens tjänst".

Villkoren för verksamheten sammanfattas i det följande under rubrikerna "Geografisk rättvisa", "Redaktionellt oberoende", "Mångfald och balans", "Ett omväxlande programutbud av god kvalitet" och "Finansiering genom avgifter".

Geografisk rättvisa

Sändarnäten för de båda TV-kanalerna är utbyggda så att sändningarna i princip kan tas emot i alla bebodda delar av landet. Sändarutrustningen kompletteras fortlöpande för att mottagningsmöjligheterna skall förbättras där det behövs.

Sveriges Television är organiserat i elva distrikt som alla har produktionsmöjligheter. Regionala nyhetsprogram sänds över åtta områden. TV 2 är organiserad som en rikskanal, vars verksamhet bygger på distriktens produktion.

Möjligheten till en finfördelad, lokal bevakning i TV är emellertid begränsad, främst på grund av de höga kostnaderna för TV-produktion.

Redaktionellt oberoende

En grundläggande förutsättning för att televisionen skall kunna bedrivas i allmänhetens tjänst är att programverksamheten står fri i förhållande till såväl staten som de stora organisationerna och andra maktcentra.

Omsorgen om det redaktionella oberoendet avspeglas såväl i radiolagen som i koncernens organisation och finansieringsformerna.

I radiolagens 5 § tredje stycket stadgas att ett programföretag ensamt avgör vad som skall förekomma i en rundradiosändning som företaget anordnar. Denna bestämmelse kompletteras med det s.k. censurförbudet i 8 § första stycket, som innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte i förväg får granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och inte heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Efterlevnaden av gällande regler om programverksamheten granskas i efterhand av radionämnden, som är ett organ utan befogenheter att föreskriva vad som skall sändas.

Sveriges Radio är organiserat som en koncern med moderbolaget Sveriges Radio AB samt de fyra sändande dotterbolagen Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Det är dessa dotterbolag som är programföretag i radiolagens mening och därmed ensamma ansvariga för sändningarnas innehåll. För uppbörd av TV-avgifter finns dotterbolaget Radiotjänst i Kiruna AB.

Aktierna i Sveriges Radio AB ägs av organisationer och företag inom folkrörelsesektorn (60 %), näringslivet (20 %) och pressen (20 %). Rege-

ringen utser ordförande och ytterligare sex ledamöter i moderbolagets styrelse medan fem ledamöter utses av bolagsstämman.

Moderbolagets uppgift är bl.a. att fungera som en buffert mellan staten och programföretagen. Det är moderbolaget som avger anslagsframställning för hela koncernen och fördelar av staten tilldelade medel mellan företagen inom koncernen. Moderbolaget har också det övergripande ansvaret för allt utom själva programverksamheten inklusive samordningen inom koncernen. Moderbolaget utser dotterbolagens styrelser.

Till finansieringsformerna återkommer jag under en särskild rubrik.

Mångfald och balans

När etableringsmöjligheterna är begränsade, som de är inom radio- och TV-området, är det viktigt att många röster får komma till tals.

I 6 § radiolagen föreskrivs att programföretagen skall utöva sin sändningsrätt opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet skall råda i ljudradio och TV.

I lagen sägs vidare att programföretagen i programverksamheten skall hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Detta är den s.k. demokratibestämmelsen.

Kravet på opartiskhet tar främst sikte på fyra företeelser, nämligen 1) kritik mot klart utpekad part, 2) ensidig behandling av ämne eller händelse, 3) värderande uttalanden av programledare och liknande medverkande i kontroversiella frågor samt 4) reklambetonat gynnande av företag eller produkter. I vissa fall kan ensidiga inslag balanseras genom andra program, om det framstår som naturligt för publiken.

Principen om saklighet innebär i första hand att sakuppgifter skall vara sanna. Saklighetskravet aktualiseras emellertid också när det gäller faktapresentationer som är missvisande utan att de meddelande uppgifterna är oriktiga. Felaktiga sakuppgifter skall beriktigas där det är påkallat.

Kravet på att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i radio och TV uppfattas som en uppmaning att inte tolka kraven på opartiskhet och saklighet så strängt att yttrandefriheten inskränks.

Den s.k. demokratibestämmelsen är inte avsedd att hindra programföretagen från att skildra odemokratiska förhållanden eller företeelser eller från att återge odemokratiska meningsyttringar. Radionämnden har emellertid hävdat att uttalanden som inte är förenliga med demokratibestämmelsen skall bemötas i omedelbar anslutning till sändningen.

Kravet på mångfald kommer inte bara till uttryck i det regelverk som gäller för verksamheten utan också i organisationen. Inom TV-bolaget är de båda TV-kanalerna organiserade som självständiga enheter. Meningen är att konkurrensen mellan de båda kanalerna skall bidra till att vitalisera TV-mediet och förstärka mångfalden.

Ett omväxlande programutbud av god kvalitet

Tyngdpunkten i Sveriges Radios programverksamhet har skiftat under olika epoker. Något schematiskt kan de första decennierna sägas ha präglats av folkbildningsambitioner, medan etermediernas roll i nyhetsförmedling och opinionsbildning var huvudtemat i det beslut om radion och televisionen som fattades år 1966. I och med ett riksdagsbeslut år 1978 fördes de kulturpolitiska målen in i riktlinjerna för etermedieverksamheten. Inför det beslut som fattades år 1986 betonades särskilt vikten av att värna om kvalitet, integritet och mångfald i verksamheten. Folkbildningsambitionen underströks åter. Det svenska inslaget i programverksamheten framhävdes.

De närmare reglerna för programverksamhetens inriktning finns i de avtal som är slutna mellan staten och de fyra programföretagen.

Här redovisas de avtalsbestämmelser som gäller för Sveriges Television. Riksradions och Lokalradions avtal har ett likartat innehåll, medan Utbildningsradions avtal skiljer sig från de övrigas på grund av detta företags särskilda uppdrag.

Grundläggande är att programverksamheten skall bedrivas med beaktande av televisionens centrala ställning i samhället, dess betydelse för den fria åsiktsbildningen och kulturens utveckling. Programmen skall ge kunskaper och upplevelser, förmedla erfarenheter samt skänka god underhållning. De skall utformas så att de genom kvalitet, tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos befolkningen. Även mindre gruppers intressen skall i görlig mån tillgodoses.

Vidare skall programutbudet som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Det skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar och så att hänsyn tas till olika förutsättningar hos befolkningen. Ett mångsidigt utbud av program på svenska språket skall tillhandahållas. Svenska artister och verk av svenska upphovsmän skall förekomma i betydande omfattning.

Dessa allmänna bestämmelser preciseras i avtalet genom att det sägs att Sveriges Television skall meddela nyheter samt kommentera eller på annat sätt belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som människorna behöver för att vara orienterade i samhälls- och kulturfrågor. Vidare skall Sveriges Television stimulera till debatt kring viktigare samhälls- och kulturfrågor och granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra sammanslutningar och föreningar.

Sveriges Television skall också tillvarata televisionens särskilda förutsättningar att ge upplevelser och stimulera fantasin och därigenom ge möjligheter till inlevelse, engagemang och förströelse, främja konstnärlig och kulturell förnyelse samt bedriva skapande verksamhet med konstnärliga utrycksformer. Sveriges Television skall även bevaka och granska händelserna och utvecklingen på kulturlivets olika områden samt i samspel med det övriga kulturlivet stimulera och förmedla olika kulturaktiviteter.

Sveriges Television skall i skälig omfattning tillgodose olika intressen i fråga om bl.a. religion, kultur och vetenskap samt ta särskild hänsyn till språkliga och etniska minoriteter och olika grupper av handikappade.

Det är moderbolaget som bestämmer hur ansvaret för att tillgodose olika minoritetsintressen skall fördelas mellan programföretagen.

Finansiering genom avgifter

Sveriges Radios och televerkets drifts- och investeringsutgifter i samband med den allmänna programverksamheten betalas med TV-avgiftsmedel. Även radionämndens verksamhet betalas med avgiftsmedel. Utlandsprogrammen betalas dock över statsbudgeten under utrikesdepartementets huvudtitel. Även Sveriges Radio-koncernens kostnader för utsändning av en svensk TV-kanal i södra Finland betalas med statsmedel.

TV-avgiftens storlek bestäms av riksdagen. Fr.o.m. den 1 juli 1989 är avgiften per hushåll 1 084 kr. om året.

Det är också riksdagen som bestämmer medelstilldelningen till Sveriges Radio. Som nämnts i det föregående är det moderbolaget som beslutar om medelsfördelningen mellan dotterbolagen. Statsmakten har därmed inte möjlighet att styra hur tilldelade medel skall användas inom koncernens verksamhet.

För Sveriges Radio gäller särskilda regler för kostnadskompensation och särskilda planeringsförutsättningar för längre perioder. För kostnadskompensationen tillämpas ett särskilt index, som är anpassat till den kostnadssituation som gäller för koncernen. Planeringsförutsättningarna har tidigare inneburit att koncernen har kunnat räkna med ett visst rationaliseringskrav och ett visst tillskott av medel för nya ändamål. För tiden fr.o.m. budgetåret 1989/90 och till avtalsperiodens slut den 30 juni 1992 gäller i stället att de medel som frigörs genom besparingar och strukturella förändringar får användas av koncernen enligt eget gottfinnande.

Betald kommersiell reklam eller s.k. sponsrade program får inte förekomma i sändningarna. Inkomster från reklam eller sponsring är alltså inte tillåtna.

I kapitel 4 kommer jag att närmare behandla vilka resurser den svenska televisionen förfogar över för sin verksamhet.

2.2 Radio och TV utanför Sveriges Radio

Som jag tidigare nämnt har Sverige Radio-koncernen en dominerande ställning inom radio- och TV-området i vårt land. Sedan senare delen av 1970-talet har det emellertid tillkommit nya former av radio- och trådsändningsverksamhet som riktas till allmänheten. Gemensamt för dem är att de når begränsade områden eller vänder sig till särskilda grupper.

Närradion

Med närradio avses rundradiosändningar med begränsad räckvidd av ljudradioprogram. För verksamheten gäller närradiolagen (1982:459).

Närradion skall vara ett språkrör för det lokala ideella föreningslivet. Rätt att sända närradio kan endast ges till lokala ideella föreningar, församlingar inom svenska kyrkan och obligatoriska studerandesammanslutningar. Dessutom kan sammanslutningar av flera tillståndshavare (närradioföreningar) få en i förhållande till övriga tillståndshavare begränsad sändningsrätt.

Varje sändningsberättigad förening skall i närradion få ge uttryck för sitt budskap. Programreglerna inskränker sig till förbud mot kommersiell reklam och sponsring samt en föreskrift om att programutbudet endast i begränsad omfattning får innehålla material som inte är framställt enbart för den egna verksamheten. Dessutom får tillståndet att sända återkallas om en sammanslutning har sänt ett program som har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott och som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Frågor om närradio prövas av en för hela landet gemensam närradionämnd, som också har tillsyn över verksamheten.

Den 30 juni 1989 pågick närradiosändningar i 150 sändarområden. 2 353 sammanslutningar hade sändningstillstånd i slutet av år 1988, en ökning med 264 under året.

Närradioverksamheten finansieras av de sändande sammanslutningarna.

Radiotidningar

Med radiotidningar avses radioprogram för synskadade som innehåller material ur dagstidningar. Programmen sänds ut nattetid över FM-nätet och spelas in automatiskt hos de synskadade. Den vanligaste formen är den upplästa tidningen, där en redigerad version framställs av förlagan. En annan form är RAPS/RATS-tidningen. Då förs allt material i tidningen över till ett dataminne hos mottagaren. Med hjälp av ett söksystem och en anordning för punktskrift eller konstgjort tal kan den synskadade söka fritt i hela materialet.

Enligt lagen (1981:508) om radiotidningar krävs tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för att sända radiotidning i rundradiosändning eller i trådsändning som når fler än 100 bostäder. Tillstånd ges till ägaren av den nyhetstidning som skall vara förlaga till radiotidningen. Sändning av annonsmaterial får endast ske om ljudet är förvrängt eller innehållet kodat.

För verksamheten med radiotidningar utgår ett särskilt statligt bidrag. Bidragsmedlen fördelas av taltidningsnämnden, som också meddelar tillstånd att sända radiotidningar.

Den 1 juli 1989 sändes 13 dagstidningar ut som radiotidningar. Antalet abonnenter var 1 286. Ytterligare 16 tidningar har tillstånd, men har ännu inte inlett sändningar.

Utsändning av finländska TV-program

Sedan år 1986 pågår en försöksverksamhet med utsändning av en finländsk TV-kanal från Nacka-sändaren. Sändningarna är avsedda för de ca 40 000 finländska hushåll som finns inom Storstockholmsområdet.

För verksamheten gäller en särskild, tidsbegränsad lag, lagen (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram. Lagen gäller till utgången av år 1990.

Enligt lagen är det regeringen som ger tillstånd till sändningarna. Sändningen skall bestå av vidaresändning av program som samtidigt sänds eller kort tid dessförinnan har sänts i Finland av Oy Yleisradio Ab. För sändningstillståndet får bl.a. föreskrivas villkor som avser förbud mot kommersiell reklam.

Regeringen har givit Riksförbundet Finska föreningar i Sverige tillstånd att bedriva sändningsverksamheten. Av upphovsrättsliga skäl ingår inte utländska filmer, serier m.m. i programmen.

Svenska staten betalar de tekniska kostnaderna för sändningarna samt ger fr.o.m. den 1 december 1988 ett bidrag till Riksförbundet Finska föreningar i Sverige för de kostnader som Riksförbundet har för verksamheten.

En särskild utredare (U 1987:02) har nyligen i en rapport presenterat olika möjligheter för hur TV-utbytet mellan Sverige och Finland skulle kunna utformas i framtiden.

2.3 Satellitsändningar och lokala kabelsändningar

Centralantennanläggningar för att ta emot de båda svenska TV-programmen och – i gränstrakterna – grannländernas TV-program har funnits sedan länge. Det var emellertid först i och med att satelliter började användas för sändningar av TV-program till allmänheten som kabelnät med större kapacitet började byggas i Sverige.

I detta avsnitt lämnar jag en översiktlig redogörelse för de villkor som gäller för satellitsändningar, för den svenska lagstiftningen om lokala kabelsändningar samt för sändningsverksamhetens utveckling i Sverige.

Satelliterna

En telesatellit förstärker en radiosignal från en sändare på jordytan och sänder den tillbaka till jorden. Signalen från satelliten kan tas emot inom ett mycket stort område. Eftersom satellitsignalen är svag krävs

känsliga mottagare och stora antenner, som vanligen är utformade som en skål eller tallrik ("parabolantenner").

De satelliter som används för TV-överföringar till allmänheten är av den geostationära typen, dvs. de roterar runt jorden i en bana som ligger 36 000 km över ekvatorn. En satellit som rör sig i denna bana i jordrotationens riktning befinner sig alltid över samma punkt på jordytan. Det gör att en mottagningsantenn lätt kan riktas mot satelliten.

Telesatelliter kan delas in efter sin tekniska beskaffenhet eller sitt användningsområde. Någon klar och allmänt vedertagen indelningsgrund finns inte, utan olika indelningar används i olika sammanhang.

Den internationella telekonventionen och det till konventionen hörande s.k. radioreglementet innehåller föreskrifter om tilldelning av radiofrekvenser för olika ändamål, bl.a. hur radiofrekvensspektrum skall få användas för olika slags satellittjänster. För detta ändamål skiljer man bl.a. mellan fast satellittrafik, "Fixed-Satellite Service", och satellitrundradio, "Broadcasting-Satellite Service".

Fast satellittrafik innefattar satellittrafik mellan markstationer med bestämd belägenhet. Även sändningar till satelliter räknas till fast satellittrafik.

Med satellitrundradio avses sändningar från satelliter som är avsedda för direkt mottagning av den stora allmänheten. Med direkt mottagning avses i radioreglementet både individuell mottagning och mottagning i gemensamma anläggningar.

I radioreglementet finns bestämmelser om att vissa frekvensband är avsedda för fast satellittrafik och andra för satellitrundradio. Det finns också regler för vilka procedurer som skall följas då någon avser att börja utnyttja satelliter för olika ändamål. Det har emellertid visat sig att satelliterna inte alltid används enbart för det ändamål för vilket det utnyttjade frekvensbandet är avsett.

De viktigaste telesatellitsystemen är de som ägs av mellanstatliga organisationer. Den mest betydande är Intelsat (International Telecommunications Satellite Organization) som har 110 medlemsstater. En mot-

svarande organisation inom det sovjetiska intresseområdet är Intersputnik med 15 medlemsstater.

Vid sidan av de världsomspännande systemen finns system av telesatelliter som täcker begränsade delar av jorden. För Europa finns Eutelsat (European Telecommunication Satellite Organization).

Det finns även satelliter som ägs av enskilda stater eller av privata företag.

De första telesatelliterna i reguljär drift togs i bruk år 1964. Dessa satelliter användes för överföring av teletrafik och TV-program över stora avstånd, t.ex. mellan olika kontinenter. Mottagarna av TV-sändningarna var nationella radioföretag som använde programmen i sina vanliga rundradiosändningar. Det var alltså fråga om fast satellittrafik. Några planer på att använda satelliterna för att överföra TV-program till enskilda kabelnät fanns inte vid denna tid.

I Europa startade försöken att sända TV-program via satellit till kabelnät i början av 1980-talet. Den satellit som användes var en föregångare till Eutelsats första reguljära satellit. Föregångaren till dagens Sky Television var det första programföretag som bildades för att bedriva sådana programöverföringar.

När Eutelsat år 1983 sände upp sina första två reguljära satelliter beslöt organisationen att medge att sändarkapaciteten i den ena satelliten, vars egentliga uppgift är att fungera som reserv för de telekommunikationer som befordras genom den andra satelliten, skulle få utnyttjas för televisionssändningar avsedda för kabelnät. TV-sändningar sker nu också via de båda andra satelliter av samma typ som senare har sänts upp av Eutelsat.

Också Intelsat hyr ut kapacitet i flera satelliter för TV-sändningar till kabelnät i Europa.

De satelliter som har berörts hittills sänder i frekvensband som är avsedda för fast satellittrafik. De har låg sändareffekt, ca 20 W, och sprider signalerna över stora områden. Detta gör att det krävs skrymmande och dyrbar mottagningsutrustning för att kunna ta emot programmen med god bild- och ljudkvalitet. Sändningarna inriktas därför på kabel-

nät där många anslutna hushåll kan dela på kostnaden för mottagaren. Det förekommer emellertid också att enskilda hushåll skaffar utrustning för att kunna ta emot programmen.

Eutelsat planerar att sända upp en ny generation satelliter med högre sändareffekt, ca 50 W. Avsikten med dessa s.k. medeleffektsatelliter är att sända TV-program som skall kunna tas emot med billigare och mer lätthanterlig utrustning. Sändningarna blir därmed lätt tillgängliga även för små centralantennanläggningar och enskilda hushåll.

Den första medeleffektsatelliten i Europa är emellertid Astra, som ägs av ett privat konsortium i Luxemburg. Också denna satellit är avsedd uteslutande för TV-distribution. Astra togs i bruk under våren 1989. Satelliten har 16 sändningskanaler, av vilka tio utnyttjas för närvarande.

Även medeleffektsatelliterna sänder i frekvensband som är avsedda för fast satellittrafik.

De satelliter som är särskilt avsedda för satellitrundradio kallas även direktsändande satelliter eller DBS-satelliter efter förkortningen för "Direct Broadcasting Satellite".

Vid en internationell konferens år 1977 fattades beslut om frekvenser och positioner i den s.k. geostationära satellitbanan för sådana satelliter. Huvudprincipen är att varje stat tilldelas en banposition och fem sändningsfrekvenser samt att sändningarna skall vara avsedda att, så långt det är praktiskt möjligt, endast täcka det egna landet. Undantag från principen om nationell täckning gjordes för bl.a. Danmark, Finland, Norge och Sverige, som tillsammans disponerar fyra frekvenskanaler för s.k. östnordisk täckning.

Den första rundradiosatelliten avsedd för sändningar till Europa var den västtyska TV-Sat 1, som sändes upp i november 1987. På grund av ett missöde i samband med uppsändningen har satelliten emellertid inte kunnat tas i bruk. TV-Sat 2 sändes upp i augusti 1989.

Under hösten 1988 har den franska rundradiosatelliten TDF 1 sänts upp. Av de fem programkanaler som sänds från satelliten är fyra avsedda för Frankrike och en för Västtyskland.

Den svenska experimentsatelliten Tele-X sändes upp under våren 1989. Något beslut om hur satellitens TV-kapacitet skall användas har ännu inte fattats.

Ytterligare två rundradiosatelliter som nyligen har sänts upp är Olympus, som utvecklats av European Space Agency, och den privatägda brittiska BSB. Flera rundradiosatelliter är planerade.

Inom Eutelsat diskuteras planer på en rundradiosatellit, "Europesat", som skall betjäna många länder i Europa. Om dessa planer skall kunna sättas i verket måste de berörda länderna komma överens om att i denna del avvika från principen om att sändningar från rundradiosatelliter endast får ha nationell täckning.

De satellitsändande TV-företagen

De sändningar som sker från satelliterna är av olika slag.

Några nationella TV-företag utnyttjar satellit för sändningar som kan tas emot i kabelnät eller med enskilda satellitmottagare. Exempel på sådana kanaler är den sovjetiska televisionen och de italienska RAI 1 och 2. Det franskspråkiga TV 5 är sammansatt av program från de nationella TV-företagen i Frankrike, Belgien, Schweiz och Kanada. Det brittiska BBC sänder ut en "satellitversion" med vissa delar av programmen i sina två kanaler. Det statliga amerikanska Worldnet sänder informationsprogram av olika slag.

De kommersiella programföretagen sänder dels ut programkanaler med allmän underhållning, dels specialkanaler.

Av allmänna underhållningskanaler sänder Sky Channel och Super Channel ett allmänt inriktat programutbud med tonvikt på populär underhållning. Språket är engelska. Sky Channel har relativt nyligen dragit bort programmen från svenska kabelnät. Sändningar av samma slag men med inriktning på de nordiska länderna finns i TV 3 och Nordic Channel. Sändningarna innehåller reklam.

Specialkanalerna har en inriktning mot ett visst slags program. Några exempel är Screensport och Eurosport (sport), Children's Channel (barnprogram), Filmnet (biograffilm), Discovery Channel (djur och natur) och MTV (popmusik). Vissa av kanalerna innehåller reklam medan andra finansieras helt med abonnemangsavgifter (betal-TV).

Bakom de nya kommersiella programkanalerna står ett begränsat antal stora företag med omfattande engagemang inom olika delar av massmedieområdet. Många av företagen har intressen inom radio- och televisionsverksamhet i flera länder.

Såvitt det är bekant lämnar de flesta satellitsända programkanalerna ännu inte någon vinst. Man kan förutse att omfattande förändringar kommer att inträffa i ägarbild och kanalstruktur innan satellittelevisionen har funnit en form som ger lönsamhet.

Lagstiftningen om lokala kabelsändningar

Den svenska lagstiftningen om lokala kabelsändningar behandlar vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik och egensändningar i kabelnät som når fler än 100 bostäder. Reglerna gäller bl.a. skyldighet att vidarebefordra program från Sveriges Radio i näten, skydd för lokala egensändningar samt programmens innehåll. De viktigaste reglerna finns i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar, den s.k. kabellagen, och i lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 1986 och avlöste en tidigare provisorisk reglering.

För lokala kabelsändningar, enligt kabellagens definition lokala trådsändningar av radioprogram som når fler än 100 bostäder, behövs tillstånd om det inte är frågan om vidaresändning av rundradiosändningar. Tillstånd kan avse satellitsändning, dvs. vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik, eller egensändningar, som definieras som sändning av annat slag än vidaresändning. Frågor om lokala kabelsändningar prövas av en för hela landet gemensam statlig kabelnämnd, som också skall ha tillsyn över verksamheten.

Tillstånd till satellitsändning kan ges till nätinnehavare eller till lokala kabelsändarföretag. Med lokalt kabelsändarföretag menas en svensk ju-

ridisk person som har bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och i vilken ingår företrädare för olika intressen och meningsriktningar inom tillståndsområdet. Nätinnehavare och lokala kabelsändarföretag kan även få tillstånd att upplåta kanaler åt andra för egensändningar.

Varje tillstånd avser ett begränsat område, som får omfatta högst en kommun. Om det finns särskilda skäl får dock ett tillstånd omfatta ett större område. Tillstånden meddelas för högst tre år.

Den som har fått tillstånd till satellitsändningar eller till upplåtelse av kanaler är skyldig att se till att de boende i fastigheter som ansluts till kabelnätet på ett tillfredsställande sätt kan ta emot radioprogram som sänds med stöd av 5 § första stycket radiolagen och som vid tillståndsperiodens början är avsedda att tas emot inom tillståndsområdet. Bestämmelsen innebär att skyldigheten omfattar sändningarna från Sveriges Radio–koncernen. Däremot omfattas inte andra rundradiosändningar, t.ex. närradion.

En nätinnehavare som har fått tillstånd att sända är skyldig att kostnadsfritt tillhandahålla en kanal i kabelnätet för det lokala kabelsändarföretagets egensändningar av televisionsprogram. Undantag kan medges för kabelnät med liten kanalkapacitet.

Vissa regler syftar till att slå vakt om egensändningarnas lokala karaktär, bl.a. genom att motverka nätverksbildning. Det är inte tillåtet att sända satellitsändningar och egensändningar i samma kanal eller i en kanal där det också förekommer vidaresändningar av rundradioprogram. Det är inte heller tillåtet att i en egensändning inom ett tillståndsområde vidaresända ett radioprogram som vid samma tillfälle vidaresänds inom ett annat tillståndsområde utanför kommunen.

Ett tillstånd till satellitsändningar innebär rätt att vidaresända programkanaler från satelliterna. Det förekommer alltså inte någon förhandsprövning av innehåll e.d. innan en viss kanal får sändas ut i kabelnäten. Däremot finns möjlighet att för en tid av högst ett år förbjuda fortsatt vidaresändning av en programkanal om innehållet står i strid med den svenska lagstiftningen vad gäller pornografi, våldsskildringar eller rashets samt reklam som riktas särskilt mot Sverige.

För egensändningar finns möjlighet att för en tid av högst ett år återkalla sändningstillståndet eller att förordna att den som sänder i upplåten kanal skall upphöra med sändningarna. En förutsättning för detta är att sändningarnas innehåll har överskridit reglerna om pornografi, våldsskildringar eller rashets samt reklam och s.k. sponsring.

Beslut om förbud eller återkallelse fattas av kabelnämnden om anledningen är överträdelse av förbudet mot reklam och sponsring. I övriga fall beslutar Stockholms tingsrätt på talan av justitiekanslern och under medverkan av jury.

Satelliternas utveckling gör lagen omodern

Som jag nämnde omfattar kabellagens tillståndskrav vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik, medan vidaresändning av rundradiosändningar får ske utan tillstånd. Också rundradiosändningar från satellit får vidaresändas utan tillstånd.

Åtskillnaden mellan olika slag av satellitsändningar motiverades bl.a. med att satellitrundradio antogs komma att bedrivas av nationella programföretag med omfattande förpliktelser, varför något tillstånd inte borde behövas. I och med att satelliternas sändarstyrka ökar samtidigt som mottagarutrustningen blir billigare och bättre kan man ifrågasätta om inte även andra satellitsändningar än de ursprungligen åsyftade utgör rundradiosändningar som får vidaresändas utan tillstånd. Motivet för att behandla satellitsändningarna på olika sätt försvagas därmed.

Radiolagsutredningen (U 1985:05) föreslog år 1987 att tillståndsplikten enligt kabellagen skulle utvidgas till att omfatta alla slags satellitsändningar utom sändare från de nordiska rundradioföretagen (SOU 1987: 63). Därmed skulle man undvika att tekniska skillnader mellan olika satelliter skulle leda till att olika regler kom att gälla för samma programutbud. Förslaget kritiserades av de partier som tidigare hade motsatt sig nu gällande restriktioner mot reklam i kabelsändningar. Det har inte lett till lagstiftning.

Kabelnämnden fattade den 15 februari 1989 ett beslut som har stor betydelse för frågan om kabelsändningslagstiftningens räckvidd. Nämnden beslutade då att den s.k. medeleffektsatelliten Astra vid tillämp-

ningen av kabellagen skall behandlas som en direktsändande satellit och inte som en satellit i fast trafik. Sändningar från Astra kan därför vidaresändas i kabelnät utan krav på tillstånd enligt kabellagen.

Den tolkning som kabelnämnden gör innebär på kort sikt att sändningar från satelliten Astra inte kan träffas av något förbud för vidaresändning, eftersom ett sådant förbud endast kan gälla för tillståndspliktiga sändningar. Det finns alltså ingen möjlighet att ingripa mot sådana sändningar även om de t.ex. innehåller en betydande mängd reklam som särskilt riktas mot svenska konsumenter.

På längre sikt kan effekterna bli mer omfattande. Som jag angav planeras det nämligen flera nya medeleffektsatelliter. Om huvuddelen av de programkanaler som sänds från satellit om några år skulle ha gått över till medeleffektsatelliter kommer det att vara möjligt för en nätinnehavare att, om lagstiftningen inte ändras, bedriva vidaresändning av satellitprogram helt utan tillstånd. Eftersom t.ex. skyldigheterna att vidaresända Sveriges Televisions sändningar och att tillhandahålla en kanal för lokala sändningar är kopplade till kravet på tillstånd blir följden att inga sådana skyldigheter längre skulle föreligga.

Kabelnäten har utvecklats snabbt

Som jag nämnde i det föregående är det i praktiken nödvändigt för ett hushåll som vill kunna se program som sänds från den första generationen av lågeffektsatelliter att vara anslutet till ett kabelnät. Därigenom kan kostnaden för den dyrbara mottagningsutrustning som behövs för dessa satelliter slås ut på många hushåll.

För att kunna ta emot programmen från de nya, starkare medeleffektsatelliterna räcker det med enklare utrustning. Detta gör det ekonomiskt överkomligt även för små centralantennanläggningar och enskilda hushåll att få tillgång till satellitprogram. Till denna utveckling bidrar olika tekniska förbättringar av mottagarutrustningen.

Programmen från de mycket starka rundradiosatelliterna skall kunna tas emot med mycket små antenner i de länder mot vilka sändningen är riktade. Utanför det avsedda täckningsområdet krävs dock större antenner.

De satelliter som nu används för TV-sändningar är riktade mot den centrala delen av Västeuropa. Signalstyrkan avtar ju längre norrut man kommer. Skillnaden i styrka kan vara så stor att en parabolantenn i norra Sverige kan behöva ha minst dubbelt så stor diameter som de antenner som är tillräckliga i Sydsverige.

Det är inte nödvändigt att ta emot satellitsignalerna i nära anslutning till de bostäder som skall betjänas. I stället kan man ta emot sändningarna på ett fåtal välbelägna platser och därefter genom radiolänk eller fiberoptisk kabel överföra signalerna till kabelnät på olika platser.

Utbyggnaden av kabelnät för satellitmottagning inleddes i Sverige under år 1984. Enligt uppgifter från kabelnämnden kunde den 30 juni 1989 ca 760 000 bostäder nås av satellitsändningar genom anslutning till ett tillståndspliktigt kabelnät. Det motsvarar ungefär 23 % av landets TV-hushåll. Sedan samma tidpunkt förra året har över 280 000 nya bostäder anslutits, vilket motsvarar en anslutningstakt av 23 000 bostäder i månaden.

Antalet aktuella tillstånd för satellitsändning eller kanalupplåtelse uppgick vid halvårsskiftet 1989 till 360. Därav innehades 147 tillstånd av televerket, 40 av allmännyttiga bostadsföretag, 10 av enskilda fastighetsägare, 98 av privata kabel-TV-bolag och 65 av bostadsrättsföreningar, samfällighetsföreningar o.dyl. 173 kommuner berördes av tillstånden.

Vid sidan av dessa kabelnät finns sådana som omfattar högst 100 bostäder eller där det endast vidaresänds signaler från Astra-satelliten, och för vilka det inte fordras tillstånd. Några säkra uppgifter om antalet sådana nät finns inte. Antalet anslutna hushåll har uppskattats till ca 50 000, men också betydligt högre tal har nämnts i sammanhanget. Antalet anläggningar för individuell mottagning av satellitsändningar har uppskattats till ca 20 000, men också denna uppgift är osäker.

Sammanlagt kan man alltså uppskatta antalet hushåll som kan se TV-program från satellit till över 800 000.

Dessa uppgifter bygger på nätinnehavarnas rapporter till kabelnämnden om antalet hushåll som kan ta emot satellitsändningar. Det har

emellertid också publicerats uppgifter om kabelanslutningen som har tagits fram på annat sätt.

Sveriges Radios publik- och programforskningsavdelning (PUB) har redovisat tittandet på TV 3 och två andra satellitkanaler under hösten och vintern 1988/89 (PUB informerar 1989:IV). Rapporten bygger på telefonintervjuer med TV-tittare. Enligt denna rapport kunde i april 1989 16 % bland befolkningen i åldern 9–79 år, eller ca 1,1 miljoner människor, se satellit-TV i bostaden. Denna undersökningsmetod ger alltså en lägre anslutningsprocent.

Det mesta tyder på att utbyggnaden kommer att fortsätta i ungefär samma takt under i varje fall de närmaste åren. Därför kan man räkna med att omkring 1,3 miljoner hushåll kommer att kunna ta in satellitprogram i slutet av år 1990.

Vad som kommer att ske därefter är svårare att förutse. Mycket talar för att utbyggnaden kommer att gå långsammare, eftersom de bostäder som återstår att ansluta troligen är sådana för vilka kabelanslutning är mindre fördelaktig. En viktig faktor är naturligtvis hur priser och tekniska prestanda kommer att utvecklas i fråga om mottagarutrustning för små fastighetsnät och enskilda hushåll.

Under överskådlig tid torde emellertid under alla omständigheter en betydande del av den svenska befolkningen inte kunna ta emot sändningarna från de satelliter från vilka de kommersiella programkanalerna sänds ut.

Egensändningarna har blygsam omfattning

Egensändningarna har utvecklats långsamt. Det finns för närvarande lokala kabelsändarföretag på 17 orter. Dessutom har möjligheten att upplåta kanaler för egensändningar utnyttjats i ett 50-tal fall. På ungefär 20 orter används de upplåtna kanalerna för att sända en filmkanal. I övrigt används de upplåtna kanalerna mest till att sända rullande textinformation, s.k. kabeltext, medan andra program endast förekommer i liten omfattning.

Försök att uppnå gemensamma regler för satellitsändningar

För de mottagande länderna innebär satellitsändningarna att de nationella TV-företagen får konkurrens av programkanaler som inte har samma skyldigheter som gäller för den nationella televisionen utan kan arbeta helt på kommersiella villkor. De företag som sänder ut de nya programkanalerna behöver inte ta några kulturpolitiskt betingade hänsyn i sitt programval och de lyder inte heller under de restriktioner i fråga om reklam eller programinnehållet i övrigt som gäller för de flesta nationella TV-företag.

De europeiska ländernas reaktion inför denna utveckling har i huvudsak följt tre olika linjer. Man har försökt kontrollera mottagningen av satellitsändningar, man har utarbetat gemensamma regler för satellitsändningar och man har förändrat villkoren för den nationella televisionen.

Möjligheten att kontrollera mottagningen av satellitsändningar bygger på att den första generationens satelliter har så låg signalstyrka att det i praktiken är nödvändigt att signalerna vidaresänds i kabelnät för att publiken skall kunna ta del av programmen.

Den svenska kabellagen är ett försök att ställa upp regler av detta slag. På längre sikt kommer det emellertid inte att vara möjligt att hålla uppe krav för satellitsändningar med hjälp av bestämmelser i mottagarländerna. I takt med att satelliterna får starkare sändare minskar betydelsen av att kunna reglera vidaresändning i kabelnät. Regler för vidaresändning som varierar mellan olika mottagarländer kan dessutom försvåra ett önskvärt programutbyte mellan olika länder i Europa.

Mot denna bakgrund har man utarbetat gemensamma regler för gränsöverskridande TV-sändningar inom såväl Europarådet som de Europeiska Gemenskaperna (EG).

Arbetet inom Europarådet inleddes redan i början av 1980-talet genom att rekommendationer utarbetades om bl.a. TV-reklam och om tillhandahållande av satellitkapacitet för television och ljudradio. Vid ett ministermöte år 1986 beslöt man att ta fram bindande instrument om gränsöverskridande rundradiosändningar. Den 5 maj 1989 underteck-

nade, som de första, tio av Europarådets medlemsstater, bland dem Sverige, en konvention om gränsöverskridande television.

Konventionen innebär att de sändande länderna åtar sig att se till att TV-sändningar som kan tas emot i andra länder följer vissa minimiregler i fråga om t.ex. våldsskildringar, pornografi, skydd för barn och ungdom, rätt till beriktigande av uppgifter samt reklam och sponsring. De mottagande länderna å sin sida åtar sig att inte förhindra mottagning av sändningar eller vidaresändning av sändningar som överensstämmer med konventionens regler. Konventionen innehåller också regler om hur konflikter vid tillämpningen av bestämmelserna skall lösas.

Inom EG har organisationens råd antagit ett förslag till s.k. direktiv till medlemsstaterna om vissa föreskrifter om TV-sändningar. Innehållet i direktivet överensstämmer i väsentliga delar med konventionstexten. Det är ännu inte klart om direktivet kommer att träda i kraft.

I kapitel 3 kommer jag att beskriva hur många länder har förändrat villkoren för den nationella televisionen under senare delen av 1980-talet. Förändringarna har inneburit att flera marksända TV-kanaler har tillkommit eller att den tillåtna mängden reklam i de befintliga kanalerna har ökats. I allmänhet torde förändringarna ha samband med utvecklingen inom den satellitsända televisionen.

3 TV i utlandet

Villkoren för radio- och TV-sändningar i olika länder växlar beroende på bl.a. ländernas storlek samt historiska och geografiska förhållanden. Regler och organisation har i allmänhet haft som mål att få till stånd politisk och åsiktsmässig pluralism och ett balanserat programutbud.

Reklam används allmänt för att finansiera TV-sändningar i Europa. Det har emellertid varit sällsynt med helt reklamfinansierade radio- och TV-företag. I stället har man utnyttjat en kombination av reklaminkomster och avgifter av olika slag.

Under senare tid har flera länder ändrat sin TV-struktur i riktning mot ett större antal programkanaler och större utrymme för reklam. Förändringarna har ofta ett samband med att satellitsändningar från utlandet har börjat tas emot i landet.

Inför ett eventuellt beslut att införa reklamfinansiering i svensk TV kan det finnas skäl att dra lärdom av erfarenheter från länder där förändringar redan har inträffat.

I *Storbritannien* kännetecknas TV-strukturen av åtskillnad mellan finansieringskällorna avgifter och reklam.

Det statliga TV-företaget BBC är helt avgiftsfinansierat och sänder ingen reklam. Det utnyttjar två rikstäckande TV-kanaler.

Även reklam-TV har två kanaler. Den ena används av en rad regionala TV-bolag ("ITV-bolagen"), som dels medverkar i rikssändningar, dels sänder i den egna regionen. Den fjärde TV-kanalen, Channel Four, produceras av ett särskilt företag och är inriktad mot "smala" program.

Försäljningen av reklamtid sköts av ITV-bolagen även för den reklam som sänds inom Channel Four. Inom ITV-systemet sker en viss inkomstomfördelning till förmån för de mindre bolagen. Verksamheten inom Channel Four finansieras med reklaminkomster.

Reklam-TV övervakas mycket ingående av den myndighet som har ansvaret för sändningarna, Independent Broadcasting Authority (IBA).

Den högsta tillåtna mängden reklam är normalt 7 minuter per timme. Reklaminslagen får sättas in i början och slutet av program och under s.k. naturliga avbrott. Vissa typer av program får inte brytas av reklaminslag.

Den brittiska regeringen har länge strävat efter att förändra denna struktur. Bl.a. har man sökt efter andra finansieringskällor än licensavgifter för BBC. I en s.k. vitbok nyligen har den brittiska regeringen lagt fram förslag för att öka konkurrensen i televisionen. Förslagen går bl.a. ut på att öppna en femte kanal för kommersiell TV, att öka konkurrensen om sändningskoncessionerna för kommersiell TV och att byta ut IBA:s strikta reglering av reklam-TV-verksamheten mot en mer översiktlig i en ny myndighets regi.

I *Frankrike* har antalet marksända TV-kanaler fördubblats under 1980-talet. Det ökade antalet kanaler är ett led i en strategi som riktar sig mot utländska satellitkanaler.

För närvarande finns sex marksända TV-kanaler, av vilka emellertid bara kanalerna 1–3 är rikstäckande.

De företag som utnyttjar kanalerna är det nyligen privatiserade TF 1, de statliga Antenne 2 och FR 3, betal-TV-företaget Canal Plus och de relativt nybildade privata La 5 och M 6. Den statsägda kulturkanalen La Sept har ingen egen sändningskanal utan sänder i luckor i FR 3. Den sänds också över rundradiosatelliten TDF 1.

Antenne 2 och Fr 3 finansieras med avgiftsmedel och reklam. Canal Plus har en begränsad mängd reklam, men finansierias huvudsakligen med abonnemangsavgifter. TF 1, La 5 och M 6 är helt reklamfinansierade medan La Sept finansieras med statsmedel.

TF 1 och Antenne 2 får sända högst 12 minuter reklaminslag per timme medan FR 3, La 5 och M 6 får sända 10 minuter per timme. Betal-TV-kanalen Canal Plus får endast sända reklam under den tid då kodade program inte sänds. Under denna tid är reklammängden mycket hög. Bortsett från att endast ett reklamavbrott tillåts i filmer finns inga särskilda regler för hur reklaminslagen får sättas in i programmen.

Konkurrensen om tittarna mellan det stora antalet reklamfinansierade TV-kanaler har enligt samstämmiga bedömare haft en påtaglig inverkan på programutbudet. Inriktningen på bred underhållning är mycket stark och de "smalare" program som tidigare fanns har i stor utsträckning försvunnit eller flyttats till mindre attraktiva sändningstider.

I *Förbundsrepubliken Tyskland* är det delstaterna som bestämmer över radio och TV. Det finns sedan länge två riksomfattande TV-organisationer, ARD och ZDF, som sänder riksomtäckande och regionala program i tre kanaler. Sändningarna finansieras med avgifter och reklam.

ARD och ZDF får sända högst 20 minuter reklam per dag. Reklaminslagen sänds mellan kl. 17.30 och 20.00. All reklam skall sändas i block och tillåts inte bryta program.

Under de senaste åren har emellertid också frekvenser för marksändningar upplåtits för privata, reklamfinansierade sändningar, bl.a. av företag som också sänder tyskspråkiga sändningar i satellit. Dessa sändningar är helt reklamfinansierade och har ett programutbud som i stor utsträckning är inriktat på underhållning.

I de privata TV-kanalerna får upp till 20 % av sändningstiden bestå av reklam. Det är tillåtet att sända reklam även efter kl. 20. Endast ett reklamavbrott är tillåtet i filmer. Andra program får brytas av reklaminslag om de är längre än 45 minuter.

I *Italien* hade det statliga radio- och TV-företaget RAI monopol fram till år 1976. Då medgavs genom ett domstolsutslag lokala kommersiella TV-sändningar. Sedan dess har de lokala sändningarna utvecklats till privatägda rikstäckande kedjor med ett samordnat programutbud.

För närvarande sänder RAI i tre TV-kanaler, av vilka en delvis är inriktad på regionala program. De tre viktigaste privatägda TV-kedjorna ingår i koncernen Fininvest.

Reklam förekommer både i RAI:s sändningar och i de privatägda kedjorna. RAI får sända 5 % reklam i genomsnitt och 10 % under en given timme. Reklaminslagen sänds huvudsakligen mellan programmen, men program som är längre än en timme får brytas av reklam. RAI:s verksamhet finansieras också med avgifter.

I de privata TV-kanalerna är reklammängden betydligt större. Enligt en överenskommelse år 1987 mellan annonsörerna och koncernen Fininvest skall reklaminslagens omfattning begränsas till 16 % av sändningstiden under bästa sändningstid och 18 % under övrig tid.

Programutbudet i de privata kedjorna är så gott som uteslutande inriktat på underhållning. RAI däremot sänder program av olika slag. Enligt uppgift finns det emellertid en tendens hos RAI att i högre grad än tidigare placera kultur- och faktaprogram utanför bästa sändningstid.

Den statliga televisionen i *Spanien* sänder i två kanaler och är helt reklamfinansierad. Det finns också reklamfinansierade regionala stationer som sänder i en tredje kanal.

Reklaminslagen får inte överstiga 10 % av den totala sändningstiden eller 8 minuter under en given timme. I sportsändningar och nyhetsprogram får reklam sändas i "naturliga pauser" medan andra program får brytas av reklam om de är längre än 52 minuter.

Ett beslut är fattat om att upprätta tre nya privata TV-kanaler. Sändningarna beräknas kunna starta år 1990.

Det komplicerade TV-systemet i *Nederländerna* syftar till att fördela inflytandet över televisionen mellan olika politiska och religiösa grupper i landet. Det finns ett antal olika programföretag som representerar dessa grupper och som tilldelas sändningstid i förhållande till gruppernas medlemsantal.

Den holländska televisionen sänder i tre kanaler. Sändningarna finansieras både med avgifter och reklam, men den tillåtna reklamtiden är

begränsad. Nyligen ökades den tillåtna reklamtiden från 4 % av sändningstiden till 5 %. Reklamen sänds i block mellan programmen. Ingen reklam får sändas under sön- och helgdagar.

För att förhindra att intresset att få reklaminkomster skall påverka programpolitiken sköts försäljningen av reklamtid av ett särskilt bolag, som är fristående från de sändande bolagen.

Ett förslag har lagts fram om att förändra en av kanalerna i mer kommersiell riktning, men projektet har ännu inte förverkligats.

I *Finland* är det den statliga rundradion, Oy Yleisradio Ab (YLE), som har sändningstillstånd för de fyra TV-kanaler som utnyttjas. Inom ramen för YLE:s tillstånd förekommer emellertid sändningar även av andra programföretag.

YLE:s egna sändningar sker i två kanaler. De finansieras med avgifter. Viss programtid i de båda kanalerna är emellertid uthyrd till det kommersiella TV-företaget MTV, som finansierar sin verksamhet med reklamintäkter. Indirekt finansieras alltså även YLE:s verksamhet delvis med reklam.

Som en reaktion på tillkomsten av satellitsändningar beslöt man i mitten av 1980-talet att inleda sändningar i en tredje TV-kanal. Sedan ett år tillbaka är dessa sändningar igång i delar av Finland. Programföretaget, Oy Kolmostelevisio AB ("TV 3"), ägs av YLE, MTV och industrikoncernen Nokia. Enligt de ursprungliga planerna skulle verksamheten finansieras med en kombination av abonnemang och i första hand regionalt inriktad reklam. Abonnemangsplanerna har emellertid inte förverkligats utan sändningarna är helt reklamfinansierade.

Reklaminslagen får uppta högst 15 % av sändningstiden i MTV och Kolmostelevisio. Reklamavbrott i programmen får ske enligt vissa regler.

Sedan den 1 december 1988 sänds en svensk TV-kanal över Helsingforsområdet. Innehållet utgörs av program från både Kanal 1 och TV 2. Sändare för övriga delar av sydvästra Finland kommer att tas i bruk de närmaste åren. Även dessa sändningar sker inom ramen för YLE:s sändningsrätt.

Erfarenheterna av att ha två från varandra fristående reklamfinansierade TV-kanaler har inte varit odelat positiva. Bl.a. har reklamintäkterna för MTV minskat, delvis beroende på konkurrens från den tredje kanalen.

Nyligen har man därför i Finland beslutat att åter förändra landets TV-struktur. Fr.o.m. år 1993 skall den reklamfinansierade televisionen koncentreras i den nuvarande tredje kanalen, som skall byggas ut till 95-procentig hushållstäckning. Beslutet innebär att YLE:s sändningar blir fria från reklam och att MTV och Kolmostelevisio slås samman. Genom förändringen hoppas man att reklamintäkterna kommer att öka från nuvarande knappt 600 milj. Fmk per år till 800 milj. Fmk i fasta priser år 1995. Överföringen av medel från rekamkanalen till YLE väntas under samma tid öka från 287 milj. Fmk till 445 milj. Fmk.

I *Danmark* är det statliga Danmarks Radio (DR) avgiftsfinansierat och sänder TV i en kanal. Sedan den 1 oktober 1988 har DR fått konkurrens genom den delvis reklamfinansierade TV 2.

TV 2 ägs av staten men är fristående från DR. Avsikten är att sändningarna dels skall vara rikstäckande, dels regionala. Tio minuters rikstäckande reklam och fem minuters regional reklam tillåts per dag. Reklaminslagen får sändas i block om högst fem minuter som skall placeras mellan programmen. Sändningstiden för reklam får inte överstiga 10 % av den samlade sändningstiden.

Reklamtiden säljs av ett företag som är fristående från programföretaget. Dessutom erhåller TV 2 en del av sin finansiering från avgiftsmedel.

I *Norge* sänder den statliga Norsk Rikskringkasting (NRK) TV i en kanal. Sändningarna finansieras med avgifter och skatt på TV-apparater.

Våren 1988 lade den norska regeringen fram ett förslag till att en rikstäckande TV 2-kanal skulle inrättas inom ramen för NRK från år 1993. Redan dessförinnan skulle emellertid reklam tillåtas i NRK:s nuvarande sändningar.

Det har inte varit möjligt att nå majoritet för förslaget i det norska stortinget.

TV-strukturen i *USA* skiljer sig mycket från den i de europeiska länderna. TV-verksamhet betraktas där i första hand som en ekonomisk verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Den reglering som finns syftar i första hand till att förhindra att enskilda TV-företag växer sig för starka. Däremot har man avskaffat tidigare regleringar som innebar att TV-stationerna måste sända program inom olika kategorier för att tillgodose ett allmänintresse.

Det finns tre landstäckande TV-nät, "networks", som samarbetar med ett stort antal lokala TV-stationer som sänder ut TV-nätens program tillsammans med visst eget material. Dessutom finns oberoende TV-stationer som sätter samman sitt eget programmaterial. Några av dessa, s.k. "superstations", distribuerar sina program via satellit över stora delar av USA. Kabeldistributionen är också väl utbyggd, och det finns ett stort antal programföretag som förser kabelnäten med program.

Den amerikanska televisionen är sedan gammalt reklamfinansierad. Reklammängden är mycket stor. Betal-TV lanserades i USA som ett sätt för TV-tittarna att köpa sig fria från de störande reklaminslagen i de vanliga TV-programmen.

Vid sidan av den kommersiella televisionen finns i USA s.k. Public Service Television som arbetar med målsättningen att sända program av de kategorier som inte kommer fram i de kommersiella kanalerna. Public Service Television har arbetat med knappa resurser och finansierats med bidrag från det allmänna och från enskilda personer. I takt med att de offentliga bidragen har skurits ner har situationen försvårats, och sändningarna har i viss mån fått öppnas för reklam.

USA erbjuder goda möjligheter att studera vilken effekt reklamfinansiering av konkurrerande TV-kanaler har på programutbudet. Följande sammanfattning bygger på Blumler: Television in the United States: Funding Sources and Programming Consequences, 1986.

★ Det finns en stark tendens att anpassa programutbudet så att publiken maximeras vid alla tillfällen och för alla typer av programmaterial.

★ Alla programidéer sållas noga redan på förhand med hänsyn till möjligheterna att dra publik. Program som förlorar publikandelar läggs ner.

★ Programutbudet inriktas mot underhållning i olika former och undviker mindre populära programformer.

★ Annonsörerna har stort inflytande över programsättning och programinnehåll.

Denna översikt ger anledning till en allmän slutsats.

Om två eller flera TV-företag konkurrerar på ungefär lika villkor om inkomsterna från en och samma reklammarknad tenderar programutbudet att anpassas till en minsta gemensam nämnare av populära program, som är avsedda att dra en stor publik och därmed ge höga reklaminkomster. Program som kan väntas intressera mindre grupper inom publiken försvinner helt eller flyttas till obekväma sändningstider.

Konsekvensen av detta blir en programmässig likriktning som innebär att alla TV-kanaler visar ungefär samma slag av program vid samma tid. TV-tittarna har visserligen flera kanaler att välja mellan, men valfriheten blir illusorisk om alla kanaler visar likartade program. För de TV-tittare som vill se program av annat slag än majoriteten finns ingenting.

Exempel på länder i denna kategori är Italien, Frankrike och USA.

De länder som, hittills, har lyckats förena reklamfinansiering med ett omväxlande programutbud är de där det inte har förekommit någon konkurrens om reklaminkomsterna. I dessa länder har det enskilda TV-företaget normalt en starkare ställning i förhållande till annonsörerna, men inslaget av offentlig reglering är också större.

Storbritannien, Nederländerna och Västtyskland tillhör denna kategori, liksom Danmark och Finland. I Danmark är erfarenheterna av reklam-TV ännu mycket färska. I Finland har man, som nämnts, beslutat återgå till en ordning där ett programföretag kommer att ha hand om all inhemsk reklam-TV.

4 Vad kostar televisionen?

4.1 Allmänt

Ett TV-företags kostnader kan grovt delas upp i tre komponenter, nämligen kostnader för utsändningen, kostnaden för att sätta samman programutbudet och kostnaden för att anskaffa programmen.

Förutom dessa kostnader, som avser själva verksamheten, tillkommer kostnader som har att göra med finansieringssättet. Ett reklamfinansierat TV-företag måste t.ex. avlöna personer som säljer reklamtid och granskar reklaminslag. Vid en finansiering med avgifter tillkommer kostnader för att debitera och inkassera avgifterna.

Kostnaden för själva TV-verksamheten kan variera mycket beroende på vilken teknik som valts och vilka ambitioner som gäller för verksamheten.

Med kostnader för *utsändningen* avser jag kostnaderna för den verksamhet som innebär att ett färdigkomponerat programutbud görs tillgängligt för mottagning. Kostnaderna för utsändning varierar med den valda sändningstekniken, framför allt på grund av att olika stor andel av kostnaderna faller på TV-företaget resp. på allmänheten.

Ett TV-företag som sänder via satellit betalar för satellitkapaciteten samt för upplänkningen till satelliten, inkl. kostnader för programtransporten mellan företagets avvecklingspunkt och upplänksstationen. Den årliga kostnaden vid användning av en medeleffektsatellit kan uppskattas till 30–40 milj.kr. per år.

För att publiken skall kunna ta emot satellitsändningarna fordras stora investeringar i mottagarledet i form av satellitmottagare och kabelnät. Den sammanlagda kostnaden per anslutet hushåll blir därför förmodligen betydligt större vid satellitsändning än vid traditionell marksändning, men endast en mindre del bärs av det sändande företaget.

Vid vanliga marksändningar är varje sändares räckvidd begränsad till som mest ca 70 km från sändaren. Om sändningarna skall kunna tas emot inom större sammanhängande områden fordras därför att ett nät av sändare anläggs. Dessutom kan det inom en viss sändares räckviddsområde finnas områden där mottagningsförhållandena är ogynnsamma och där kompletterande sändare måste användas för att mottagningen skall bli fullgod.

Kostnaden för ett marksändarnät beror på vilka ambitionerna är i fråga om befolkningstäckning. Ett TV-företag som t.ex. endast hade för avsikt att nå invånarna i Storstockholmsområdet skulle kunna uppnå detta med hjälp av en sändare i Nacka samt eventuellt några mindre sändare inom området. Till en årlig kostnad i storleksordningen 3 milj.kr. skulle ett sådant TV-företag kunna nå en publik som omfattar över 1,5 miljoner människor.

Om täckningsambitionerna är högre stiger kostnaderna, både totalt och per person i publiken, eftersom flera sändare måste anläggas och på grund av att antalet personer som betjänas av en viss sändare blir lägre i mer glesbefolkade områden. I avsnitt 4.3 anger jag den årliga kostnaden för ett nytt, rikstäckande sändarnät i Sverige till 195 milj.kr. per år.

Med marksändare blir kostnaden för allmänheten lägre än vid satellitsändningar. Vissa kostnader kan emellertid falla på mottagarna även vid utbyggnad av nya marksända TV-kanaler. Antenner kan behöva bytas ut och centralantennanläggningar kan behöva kompletteras med ny förstärkarutrustning.

Kostnaden för att *sätta samman programutbudet* avser den basorganisation som varje TV-företag behöver för att kunna sätta ihop och presentera ett sammanhängande programutbud. Till dessa kostnader kan räknas t.ex. allmän administration och service, programkontroll, referensbandning, arkiv och programpresentation. Även kostnader för att trans-

portera program från produktionsplatser utanför huvudorten bör kunna räknas dit.

Kostnaderna för att sätta samman programutbudet påverkas antagligen mindre än andra kostnader av vilka ambitioner som i övrigt gäller för verksamheten. Jag vill emellertid peka på några faktorer som kan leda till kostnadsskillnader.

En decentraliserad organisation av det slag som Sveriges Television har innebär att programproduktion sker på ett stort antal platser. Detta innebär dels att det måste finnas resurser för administration och service på alla dessa platser, dels att programmen måste transporteras – via kabel eller radiolänk – till programkontrollen där all utsändning sker. Därför medför en decentraliserad organisation ökade kostnader av detta slag.

Kostnaderna för att dokumentera programutbudet, för referensbandning, är beroende av vilka krav i detta avseende som ställs av det sändande landets myndigheter. I Sverige krävs det att allt som sänds bandas och bevaras i sex månader. För TV-företag som sänder via satellit från utlandet finns troligen inga krav på programdokumentation.

Kostnaderna för att *anskaffa programmen* är de som kan variera mest beroende på vilka ambitioner som styr verksamheten.

Produktionskostnaden för ett egenproducerat program kan variera inom mycket vida ramar. Billigast är program där några personer samtalar i en studio. Dyrast är TV-dramatik, särskilt om det är fråga om historiska kostymer och om en stor del av inspelningen sker utanför studion.

Kostnaderna för inköpta program är mycket lägre än för egenproducerade. Det pågår en omfattande export av TV-program från i första hand USA. Dessa program är producerade för den amerikanska marknaden och har tjänat in sina inspelningskostnader där. När programmen erbjuds för export sker det till priser som kan vara en trettiondedel av kostnaden för att producera ett motsvarande program i Sverige.

Ett TV-företag som nöjer sig med att sända inköpta program, kanske med tonvikt på äldre material, kan därför klara sig undan med mycket

låga programkostnader. Om i stället ambitionen är att sända en stor andel egenproduktioner, och framför allt en stor andel egenproducerad dramatik, kan programkostnaderna bli mycket höga.

Den uppdelning som jag har gjort i olika slag av kostnader kan vara ändamålsenlig om man vill beskriva TV-verksamhetens kostnadsstruktur och hur kostnaderna påverkas av olika ambitionsnivåer och olika tekniska lösningar. Däremot är det inte troligt att de olika kostnadsslagen kan avläsas direkt i ett TV-företags bokföring, eller att verksamheten är organiserad så att de olika delarna av verksamheten kan urskiljas. Det kan t.ex. vara svårt att skilja verksamhet med att sätta samman programutbudet från produktion av t.ex. nyhetsprogram. Programtransporterna från produktionsorten till utsändningsorten kan, som fallet är i Sverige, vara samordnade med sändningsverksamheten.

I avsnitt 4.2 beskriver jag något närmare Sveriges Televisions ekonomi med särskild tonvikt på programsammansättningens betydelse. Avsnitten 4.3 och 4.4 är ett försök att beräkna kostnaderna för ett fristående TV-företag som sänder i ett nytt, rikstäckande sändarnät.

4.2 Kostnader för Sveriges Television

Som jag har beskrivit i kapitel 2 är Sveriges Television ett dotterbolag inom Sveriges Radio-koncernen. Det är moderbolaget i koncernen, Sveriges Radio AB, som beslutar om medelstilldelningen till dotterbolagen. Ansvaret för programinsamling och programdistribution åvilar televerket, som för dessa uppgifter anvisas särskilda medel.

För räkenskapsåret 1987/88 uppgick Sveriges Televisions intäkter till totalt 1 522 milj.kr. Av inkomsterna utgjordes 1 446 milj.kr. av avgiftsmedel medan övriga intäkter uppgick till 76 milj.kr.

Sveriges Televisions budget uppgick till 1 502 milj.kr., och fördelades på ändamål på följande sätt.

	Milj.kr.	Procent
Egen allmän produktion	759	50
Nyheter och sport	256	17
Främmande produktion	123	8
Sändning	39	3
Programadministration	58	4
Service	225	15
Företagsledning	42	3

Tabellen illustrerar egenproduktionens betydelse för TV-företagets kostnadsstruktur. 67 % av de totala utgifterna hänför sig till egen programproduktion. Av de utgifter som är direkt relaterade till programproduktion, 75 % av de totala utgifterna, hänför sig 90 % till egenproduktionen.

En slutsats som kan dras av detta är att det är egenproduktionens kostnader som har den största betydelsen för kostnadsutvecklingen för ett TV-företag. Kostnadsstegringar i form av löneglidning eller ökade kostnader för medverkande kan därför få relativt stor betydelse. Det får givetvis även förändrade ambitioner när det gäller egenproduktionens omfattning. Kostnadsstegringar för inköpt material får inte alls samma genomslagskraft, eftersom dessa kostnader utgör en relativt liten del av totalkostnaden.

Sändningstiden för rikssändningar under en genomsnittlig vecka fördelades på olika programkategorier enligt följande tabell (tim/v). I kolumnen till höger anges andelen egenproduktion av förstasändningarna.

	Första-sändning	Repriser	Andel egen-prod i 1:a sändn. (%)
Fakta	20,2	8,4	78
Dramatik	15,9	6,1	16
Musik och musikdramatik	2,9	1,1	58
Nöje	8,2	2,6	68
Barn	6,5	4,3	51
Ungdom	1,8	0,7	61
Speciella grupper	3,9	0,5	37
Nyheter	9,4	-	90
Sport	11,3	0,2	45
Övrigt	0,8	0,7	98
Summa	80,9	24,6	57

Regionala program sändes under sammanlagt 8,8 timmar per vecka i genomsnitt.

Nyheter och faktaprogram upptar tillsammans ungefär lika stor del, 35 %, av sändningstiden för förstasändningar som programkategorierna dramatik, musik, nöje och ungdom. Sportsändningarna utgör ca 15 % medan barnprogrammen är 8 %. Programmen för "speciella grupper", dvs. språkliga minoriteter och handikappade, uppgår till 5 %.

Det förtjänar att understrykas att programkategorierna inte kan ses som beteckningar för "populära" och "mindre populära" program. De flesta av kategorierna rymmer program av mycket varierande karaktär. Tabellen visar emellertid att Sveriges Televisions programutbud är omväxlande både när det gäller form, ämnesområden och målgrupper.

Av tabellen framgår att nära 60 % av förstasändningarna utgörs av egenproducerat material. Med egenproduktion avses i det här sammanhanget inte bara program som har gjorts inom företaget utan också s.k. utläggningar och samproduktioner där Sveriges Television har haft inflytande över produktionen.

Egenproduktionens andel varierar mycket mellan programkategorierna, från över 80 % för bl.a. faktaprogram och nyheter till 16 % för drama. Anledningarna till detta är flera. Det ligger i sakens natur att nyhetsprogram och program som handlar om t.ex. aktuella svenska samhällsfrågor måste produceras i landet medan en stor del av programmen för "speciella grupper" är inköpta från invandrarnas hemländer. Samtidigt har givetvis kostnaderna stor betydelse. I föregående avsnitt pekade jag på att kostnaderna för att producera ett avsnitt TV-dramatik och att köpa in det förhåller sig som 30 till 1. Detta får antas vara en avgörande faktor bakom den låga andelen egenproduktion i programkategorin drama.

De faktorer som påverkar TV-avgiftens höjd är huvudsakligen kostnadsutvecklingen, utvecklingen av antalet avgiftsbetalare, ökad tilldelning av medel till följd av exempelvis ambitionsförändringar i fråga om programpolitiken samt yttre faktorer såsom förändringar i beskattningen.

Nuvarande system för kompensation av Sveriges Radio-koncernens kostnadsökningar innebär att de medel som tilldelas koncernen är värdesäkrade enligt ett kombinerat pris- och löneindex. Detta index har hittills visat sig väl anpassat till kostnadsutvecklingen inom koncernen.

Den ökade konkurrensen inom TV-området innebär att kostnaderna för vissa knappa resurser ökar. Ett exempel är förvärv av rättigheter till vissa programtyper såsom idrottsevenemang, långfilmer och TV-dramatik. Ett annat är gager och ersättningar till medverkande samt löner till personal inom vissa yrkesgrupper.

Utvecklingen mot stigande kostnader har redan börjat på grund av konkurrensen från TV-företag som sänder över satellit.

Det är tänkbart att konkurrensen kan komma att bli hårdare om ytterligare ett marksändande TV-företag skulle etableras i Sverige.

Samtidigt kan man vänta sig att tillkomsten av ett marksändande reklam-TV-företag också kommer att leda till att vissa kostnader sjunker för Sveriges Television. Om ännu ett företag utnyttjar marksändarnätet kommer det att kunna bidra till vissa kostnader som i dag betalas

helt med avgiftsmedel. En förändring av kanalstrukturen till följd av att en fristående konkurrent tillkommer kan leda till lägre kostnader. I en situation där det konkurrerande företaget också sänder i rikstäckande marksändningar blir det också mindre angeläget att de mest attraktiva programmen sänds i just Sveriges Televisions sändningar. Det behöver då inte heller nödvändigtvis ligga i varken Sveriges Televisions eller ett eventuellt reklam-TV- företags intresse att genom konkurrens om programmen driva fram en hög prisnivå.

På längre sikt bör man kunna räkna med att en ökad verksamhetsvolym inom TV-området resulterar i ett ökat utbud av program, arbetskraft etc. Därigenom skulle kostnadsstegringarna begränsas. För vissa slag av tillgångar, t.ex. unika sportevenemang, är det emellertid troligt att en högre prisnivå kommer att bli bestående.

Det bör emellertid betonas, att även mycket stora kostnadsstegringar på t.ex. vissa inköpta sportsändningar får ganska liten betydelse, eftersom kostnaden för inköpta program utgör en relativt liten andel av totalkostnaden för Sveriges Television.

Antalet TV-avgifter är för närvarande ca 3,3 miljoner. I sina anslagsframställningar för år 1991 uppger Sveriges Radio och Radiotjänst i Kiruna AB som en målsättning att antalet avgifter skall öka med 100 000 till 3,4 miljoner genom bl.a. intensifierad bekämpning av avgiftsskolket. Om en allvarlig försämring av betalningsmoralen i stället skulle uppträda skulle det givetvis medföra att inkomsterna sjunker. Om resursbehovet är oförändrat skulle en minskning med exempelvis 100 000 avgifter medföra att de lojala avgiftsbetalarna tvingades betala ungefär 110 kr. mer per år i TV-avgift.

Betalningsmoralen påverkas troligen av många faktorer, av vilka några är risken för upptäckt och uppbördsorganisationens effektivitet. En väsentlig orsak till en hög avgiftsmoral är antagligen övertygelsen om att man får något värdefullt för pengarna, att den avgiftsfinansierade verksamheten är en angelägenhet för alla.

Hösten 1988 framlade Sveriges Radio AB ett förslag om en särskild medelsförstärkning till koncernen på grund av förändringar i den svenska och internationella mediemiljön. Mot bakgrund av en särskild studie,

den s.k. SR-studien, föreslogs successiva medelstillskott så att anslagsnivån efter fem år skulle ha ökats med 500 milj.kr. per år i fasta priser.

I den nämnda SR-studien redovisades för Sveriges Televisions del ett särskilt medelsbehov för regionala satsningar, ökad kvalitet, förstärkning av vissa konkurrensutsatta områden samt väntade kostnadsstegringar till följd av den hårdnande konkurrensen. Behovet av medelstillskott angavs i studien till 300 milj.kr.

I prop. 1988/89:129 med förslag till medelsanvisningar till Sveriges Radio m.m. ansåg utbildningsministern att ett ställningstagande till Sveriges Radios reformförslag borde anstå ytterligare en tid med hänvisning till den översyn av TV-politiken som skulle företas. Riksdagen beslöt (1988/89:KrU 21, rskr. 311) i enlighet härmed.

I sin anslagsframställning för år 1991 upprepar Sveriges Radio AB förslaget om en särskild resursförstärkning till koncernen. Sveriges Radio anser att utvecklingen inom medieområdet under det senaste året har visat att SR-studiens planeringsinriktning och bedömning av resursbehovet alltjämt äger giltighet.

Eftersom antalet TV-avgifter för närvarande uppgår till ca 3,3 miljoner skulle en höjning av Sveriges Radio-koncernens resursnivå med 500 milj.kr. innebära en avgiftshöjning med ca 150 kr. per avgiftsbetalare.

Kommittén för indirekta skatter har föreslagit (Reformerad mervärdeskatt m.m., SOU 1989:35) att mervärdeskatt skall tas ut på TV-avgifter. Enligt Sveriges Radios anslagsframställning skulle en sådan åtgärd leda till att avgiften behövde höjas med 206 kr. per år.

Det är svårt att göra några säkra förutsägelser om hur den förändrade konkurrenssituationen kommer att utvecklas och hur den kommer att påverka kostnadsstegringarna för Sveriges Radio-koncernen vid oförändrad verksamhet. Vissa kostnader kommer att stiga medan andra kommer att sjunka. Nettoresultatet kan bli att kostnaderna stiger mer än den allmänna pris- och lönestegringstakten men stegringen kan också bli långsammare.

En förbättrad betalningsmoral för TV-avgifter kan leda till en viss inkomstökning, som dock begränsas av att redan nu de flesta TV-innehavare betalar sin avgift.

Detta är inte platsen att ta ställning till Sveriges Radios förslag om reala resursförstärkningar. De avgiftshöjningar som skulle krävas om koncernens önskemål skulle tillgodoses skulle emellertid stanna vid sammanlagt 150 kr., uppdelat under en femårsperiod.

Vid sidan av höjningar som betingas av Sveriges Radio-koncernens verksamhet kan en omläggning av skattesystemet givetvis leda till förändringar av de avgifter som TV-innehavarna måste betala.

Om ett nytt programföretag skall börja sända uppkommer kostnader dels för ett eventuellt nytt sändarnät, dels för programverksamheten. Jag har valt att redovisa dessa var för sig och börjar med kostnaderna för sändarnätet.

4.3 Kostnader för ett rikstäckande sändarnät

De befintliga sändarnäten för TV

TV 1-nätet och TV 2-nätet har samma struktur och använder sig av samma master, stationshus, anläggningar för kraftförsörjning m.m. Det finns 54 större och ca 500 mindre sändarstationer. Alla större sändarstationer och de flesta av de mindre stationerna innehåller sändaranläggningar för både TV 1 och TV 2.

De större sändarstationerna täcker ett område med en radie av upp till 70 km från stationen. Sändarna har hög effekt och antennerna har monterats i höga master, som dessutom som regel är belägna på berg eller kullar.

Programmen överförs till de större stationerna med hjälp av radiolänkförbindelser. Radiolänkar är ett slags riktade radioöverföringar som i steg om ca 50 km bildar en överföringskedja. Vid varje sändarstation för TV matas TV-programmen in på stationens TV-sändare.

De större sändarstationerna täcker ca 95 % av landets befolkning. De mindre sändarstationerna används dels för att eliminera brister i täckningen inom de större sändarstationernas nominella täckningsområden, dels för att täcka bebyggelse utanför dessa områden. De mindre sändarstationerna har varierande storlek och utförande med räckvidder från någon km och upp till någon mil. De är s.k. slavsändare vilket betyder att de tar emot programmet från närmaste större sändare och återutsänder det på egen frekvens.

99,9 % av landets befolkning beräknas kunna ta emot TV-sändningarna.

TV 1-nätets sändare sänder i de flesta fall inom ett lägre frekvensband (VHF) än TV 2-nätets sändare (UHF). På grund av vågutbredningstekniska skillnader måste UHF-sändarna arbeta med högre effekter, vilket gör att driftskostnaderna är högre för TV 2-nätet.

Över TV 2-nätet sänds också regionala program, för närvarande över åtta områden. Eftersom nätet från början planerats endast för riksprogram har det blivit nödvändigt att komplettera nätet med vissa sändare för att anpassa täckningen till de önskade regionerna. Dessa kompletteringar pågår ännu enligt en av riksdagen fastlagd plan.

I televerkets uppdrag ingår också att svara för programinsamling åt Sveriges Radio-koncernen, dvs. för programöverföring mellan programföretagens olika produktionsplatser (permanenta eller tillfälliga) innan den egentliga utsändningen till allmänheten sker.

För år 1990 har riksdagen av TV-avgiftsmedel anvisat 165,4 milj.kr. till investeringskostnader och 288,6 milj.kr. till driftskostnader i det av televerket förvaltade sändar- och förbindelsenätet.

Alla investeringar i rundradionätet skrivs av direkt med 100 %, varför kapitalkostnadernas storlek inte utan vidare kan anges.

Samarbetet mellan televerket och Sveriges Radio-koncernen regleras i ett särskilt avtal. Av avtalet framgår bl.a. att programföretagen inom Sveries Radio-koncernen har ovillkorlig förtur till näten men att televerket får hyra ut överkapacitet i näten till andra kunder. Inkomsterna från uthyrningen skall disponeras i samråd mellan Sveriges Radio och

televerket. För olika gemensamma frågor finns en teknisk styrkommitté med representanter för Sveriges Radio och televerket.

Vid sidan av Sveriges Radio–koncernens sändningar används sändarnäten också för andra ändamål. Radiotidningar sänds ut över P1–sändarna nattetid, då de inte används för andra ljudradiosändningar. Vidare används sändarna för överföringar till slutna grupper under den tid då rundradiosändningar inte pågår. Icke utnyttjat utrymme i signalen för rundradiosändning används för t.ex. personsökningssystemet MBS. Dessutom placeras utrustning för andra kommunikationstjänster ofta i stationshus och sändarmaster som har byggts upp för rundradioändamål. På samma sätt kan utrustning för t.ex. radiolänkar för rundradions behov vara placerad i stationer som har anlagts för andra ändamål inom televerket.

De hyresinkomster som rundradiorörelsen erhåller genom att anläggningarna upplåts för andra ändamål beräknas till ca 65 milj.kr. för år 1989.

Frekvenstekniska förutsättningar för ytterligare TV–nät

För markbundna TV–sändningar gäller sedan år 1961 en internationell frekvensplan, den s.k. Stockholms–planen. I denna plan har flertalet större TV–stationer i Sverige tilldelats fyra sändningskanaler, en sändningskanal i VHF–bandet (kanalerna 2–11) och tre sändningskanaler i UHF–bandet (kanalerna 21–68). För TV 1–nätet används huvudsakligen VHF–kanaler och för TV 2–nätet UHF–kanaler. I UHF–bandet har frekvenser avsatts för ytterligare två landstäckandet TV–nät ("TV 3" och "TV 4").

För huvuddelen av de mindre stationerna i nätet finns ingen fastlagd frekvensplan för TV 3 och TV 4. Frekvensplaneringen för dessa stationer har förutsatts ske när en utbyggnad blir aktuell. Möjligheterna att tilldela samtliga ca 500 mindre stationer frekvenser för TV 3 och TV 4 bedöms vara goda.

Utbyggnad av ett tredje TV-nät

Om ett tredje rikstäckande TV-nät skulle byggas ut kan det ske genom att de nuvarande stationsanläggningarna utnyttjas. Befintliga hus, master och kraftförsörjningsinstallationer kan användas. Det är också möjligt att ansluta TV 3-nätets sändare till samma sändarantenner som används för TV 2-nätet.

Enligt vad jag har inhämtat från televerket är det möjligt att på tre år uppnå en befolkningstäckning av ca 98 %. Turordningen mellan enskilda stationer är då sådan att snabbast möjliga ökning av täckningen erhålls med så få stationer som möjligt, men det är givetvis möjligt att också tillämpa en annan turordning.

Under det första utbyggnadsåret skulle större sändarstationer för TV 3 tas i bruk i Malmö, Hörby, Göteborg, Borås, Norrköping, Stockholm, Örebro, Västerås, Borlänge, Sundsvall, Vännäs och Älvsbyn. Dessutom skulle ca tio mindre stationer börja användas. Befolkningstäckningen uppgår då till 55 %. Sändningarna skulle kunna inledas ungefär ett år efter beslut.

Det andra utbyggnadsåret skulle de större sändarstationerna i Helsingborg, Emmaboda, Halmstad, Varberg, Nässjö, Jönköping, Trollhättan, Uddevalla, Skövde, Motala, Karlstad, Sunne, Uppsala, Gävle, Mora, Bollnäs, Hudiksvall, Östersund, Sollefteå, Örnsköldsvik, Skellefteå, Kalix och Gällivare samt ca tio mindre stationer kunna starta. Den sammanlagda befolkningstäckningen vid periodens slut uppgår till 85 %.

Under det tredje året förses övriga större sändarstationer med TV 3-utrustning, dvs. stationerna i Karlskrona, Karlshamn, Vislanda, Finnveden, Visby, Västervik, Kisa, Trollhättan, Filipstad, Östhammar, Sveg, Ånge, Tåsjö, Lycksele, Storuman, Arvidsjaur, Överkalix, Pajala och Kiruna. Dessutom tas ca fem mindre stationer i bruk. Befolkningstäckningen har då stigit till 98 %.

För att en täckningsgrad för den tredje kanalen som motsvarar TV 2-nätets skall kunna uppnås behöver också resten av de ca 500 mindre sändarstationerna kompletteras. Televerket har förutsatt att detta skall ske under en fyraårsperiod, men det kan också göras snabbare. Täckningsgraden skulle efter det fjärde året vara 99 %, efter det femte året

99,4 %, efter det sjätte året 99,7 % och efter det sjunde och sista året 99,9 %.

Programöverföringen till sändarstationerna kan ske genom radiolänk, optisk kabel eller satellit. Vilken metod som bör väljas beror enligt televerket bl.a. på tidsmässiga faktorer och tillgången till satellitkapacitet. Satellitdistribution skulle ha den fördelen att programmet kan bli tillgängligt från början i hela landet, dvs. även i de delar där marksändarnätet ännu inte har byggts ut. Om man, som televerket förutsätter, av kostnadsskäl utnyttjar satelliter med låg effekt, kommer dock möjligheten att ta emot programmen direkt från satelliten att i huvudsak begränsas till kabel-TV-nät.

Kostnader

En fullständig utbyggnad innebär att 54 större och ca 500 mindre sändarstationer skall kompletteras med sändare för ännu en TV-kanal. Vidare skall programförbindelser upprättas.

Investeringskostnaden uppskattas till ca 390 milj.kr.

Televerket har angett ett preliminärt pris för att tillhandahålla ett sändarnät. Priset uppgår till 195 milj.kr. per år vid full utbyggnad, förutsatt att televerket svarar för kapitalanskaffning. Priset täcker ränte- och avskrivningskostnader, driftskostnader inklusive kostnader för programförbindelser till sändarstationerna samt hyreskostnader för användning av utrymmen i befintliga stationer. Den avgiftsfinansierade rundradioverksamheten beräknas till följd av detta enligt televerket kunna tillföras hyresintäkter och rationaliseringsvinster i storleksordningen 25–30 milj.kr. per år.

4.4 Kostnaden för ett programföretag

Inledning

Kostnaden för ett programföretag kan uppskattas på olika sätt. I vissa sammanhang har kostnaderna för TV-verksamheten i olika länder

ställts mot varandra. Sådana jämförelser är emellertid svåra att göra på ett rättvisande sätt. Redovisningsprinciperna skiljer sig åt mellan länderna, liksom även den verksamhet som redovisningen avser. Landets storlek har betydelse när det t.ex. gäller kostnadsnivån för sändningsrätter. Det är svårt att beakta olikheter i programutbudets sammansättning.

Om man utgår från befintliga TV-företag kommer de speciella förhållanden som gäller för dessa företag att slå igenom i beräkningarna.

Jag har i stället valt att anknyta till den uppdelning av kostnaderna för TV-verksamhet som jag redovisade i avsnitt 4.1. Kostnaderna för själva sändningsverksamheten i ett rikstäckande marknät har jag redovisat i föregående avsnitt. Det som återstår är att ange kostnaderna för att sätta samman programutbudet samt för själva programmen.

En allmän förutsättning för min beräkning är att programföretaget skall kunna sända TV under ca sex timmar per dag. Jag utgår från att ett sådant företag behöver en basorganisation, som skall rymma den administration, teknik, lokaler m.m. som behövs för att man skall kunna sända i denna omfattning per dag helt utan egen programproduktion. Kostnaden för basorganisationen är alltså den kostnad som krävs för att sätta samman programutbudet. Jag har också räknat med att basorganisationen skall innehålla vissa resurser för försäljning av reklamtid. Jag är i och för sig medveten om att basorganisationens utformning inte kan vara helt oberoende av hur programutbudet skall vara sammansatt, men jag bedömer att en schablonberäkning är tillfyllest för att bedöma kostnadernas storleksordning.

Kostnaderna för själva programmen beror, som har framgått i det föregående, i hög grad av de ambitioner som gäller i fråga om förekomst av nyhetssändningar, andelen egenproduktion och den allmänna programkvaliteten.

Jag redovisar ett antal alternativ, där det lägsta innebär att programföretaget uteslutande sänder inköpt, utländskt programmaterial.

I de högre kostnadsalternativen ersätts det inköpta materialet med dels en lång och några korta nyhetssändningar från egen nyhetsredaktion, dels en ökande andel egenproduktion.

Kostnaden för inköpt material och egenproduktion beräknas med hjälp av timkostnadsschabloner. Ingen skillnad görs mellan egenproduktion som är gjord inom den egna organisationen och sådan som är utlagd på utomstående produktionsföretag. På längre sikt kan man nämligen räkna med att kostnaderna blir i stort sett desamma oberoende av hur egenproduktionen organiseras.

Underlaget till kostnadsberäkningarna är i huvudsak inhämtat från Sveriges Television.

Basorganisationen

Basorganisationen omfattar 180 personer, fördelade på följande funktioner.

Ledning, administration, planering och service	60
Programinköp, översättning, programbearbetning	60
Sändningsteknik, trailers, arkiv	40
Försäljning av reklamtid	20

Med en schablonkostnad av 250 000 kr. per år och anställd blir personalkostnaden 45 milj.kr. per år.

Investeringarna i teknisk utrustning för utsändning, bearbetning, arkivering, trailerproduktion och textning kan uppskattas till 32 milj.kr. och i administrativ utrustning till 5 milj.kr. De årliga kapitalkostnaderna blir då 11 milj.kr.

Omkostnaderna uppskattas till 13 milj.kr. per år.

Lokalhyreskostnaderna kan anges till 5 milj.kr. per år.

Den sammanlagda årliga kostnaden för basorganisationen blir omkring 75 milj.kr.

Nyhetsredaktionen

En nyhetsredaktion som skall klara av en lång och en eller ett par korta nyhetssändningar per kväll måste i princip ha samma kapacitet som Sveriges Televisions Aktuellt–redaktion.

Jag uppskattar den totala årliga kostnaden för en sådan redaktion till ca 95 milj.kr. Till det kommer kostnaden för utrikeskorrespondenter. Om det nya TV–företaget skall ha en korrespondentorganisation som motsvarar Sveriges Televisions tillkommer ca 15 milj.kr.

I de följande exemplen räknar jag med att den årliga kostnaden för nyhetsredaktionen uppgår till 110 milj.kr.

Förvärv av sändningsrättigheter

Om ett nytt programföretag skall sända uteslutande inköpt material krävs en inköpsvolym av över 2 000 timmar per år, dvs. en något större volym än vad Sveriges Television i dag köper in till sina två kanaler.

Den genomsnittliga timkostnaden för det material som Sveriges Television köper in uppgår till 56 000 kr. per sändningstimme. Genomsnittet döljer stora variationer. Inköpta ungdomsprogram och dramaprogram kostar i medeltal 32 000 resp. 35 000 kr. per timme medan genomsnittskostnaden för långfilm är 78 000 kr. per timme. För ett dubbat barnprogram är kostnaden 120 000 kr. per sändningstimme. Givetvis finns det även stora prisskillnader inom de enskilda programkategorierna.

Ett TV–företag som vill pressa sina kostnader kan därför komma ner i betydligt lägre timkostnader för inköpt material genom att t.ex. avstå från barnprogram och långfilmer. I de fortsatta beräkningarna räknar jag emellertid med att sammansättningen av det nya programföretagets utbud av inköpta program överensstämmer med Sveriges Televisions och att genomsnittskostnaden följaktligen är densamma.

Om ytterligare en stor inköpare av program uppträder på den svenska marknaden kan man räkna med att priserna i någon mån kommer att pressas uppåt. Omfattningen av prisökningarna beror på flera faktorer,

t.ex. på om det förekommer någon form av samordning mellan Sveriges Television och det nya TV-företaget.

I mina beräkningar har jag antagit att den genomsnittliga timkostnaden för inköpta program utgör 60 000 kr., vilket ger utrymme för en viss prisstegring.

Kostnader för egenproduktion

Kostnaderna för egenproduktion är som jag nämnt generellt mycket högre än för inköp av motsvarande utländskt material. Detta gäller i särskilt hög grad för dramatisk produktion.

För programkategorin Drama är produktionskostnaden i genomsnitt ca 1,7 milj.kr. per sändningstimme, med stora variationer. Kostnaden för att spela in den historiska serien "Kråsnålen" uppgick t.ex. till 3,9 milj. kr. per sändningstimme.

För egenproduktion inom kategorierna Musik, Nöje och Barn/ungdom uppgår genomsnittskostnaden till 600 000 kr. per sändningstimme, medan Sveriges Televisions omfattande egenproduktion inom programkategorin Fakta kostar 300 000 kr. per sändningstimme i genomsnitt.

Egenproducerade sportprogram är helt naturligt betydligt billigare än annan egenproduktion. Genomsnittskostnaden uppgår till 170 000 kr. per sändningstimme.

De angivna timkostnaderna innefattar inte kapitalkostnader och lokalkostnader. För att bättre kunna uppskatta den kostnadsbild som ett nytt TV-företag skulle ställas inför har jag räknat upp angivna kostnader med 20 % för att ta hänsyn till dessa kostnadsslag.

Man kan i och för sig ifrågasätta det meningsfulla i att försöka beräkna en genomsnittskostnad för egenproduktion av alla kategorier, eftersom kostnaden för olika programtyper varierar så kraftigt. I den följande beräkningen utgår jag emellertid från en genomsnittlig kostnad av 600 000 kr. per timme för egenproducerade program. Beloppet, som alltså också innefattar kostnader för lokaler och kapital, bygger på att de

egenproducerade programmen i ett nytt TV-företag fördelas mellan olika programkategorier på ungefär samma sätt som i Sveriges Television.

Resultat

Olika alternativ i fråga om andelen egenproduktion ger de resultat som framgår av följande tabell (milj.kr. per år).

Alternativ	Basorg.	Nyhetsred.	Inköp	Egenprod.	Summa
1. Inga nyheter, 6 tim. inköpta program	75		130		205
2. Nyheter, 5,5 tim. inköpta program	75	110	120		305
3. Nyheter, 1 tim. egenprod., 4,5 tim. inköpta program	75	110	100	220	505
4. Nyheter, 2 tim. egenprod., 3,5 tim. inköpta program	75	110	75	440	700
5. Nyheter, 2,5 tim. egenprod., 3 tim. inköpta program	75	110	65	550	800

Till kostnaderna i tabellen kommer kostnader för sändarnätet, ca 200 milj.kr. per år vid full utbyggnad.

Tabellen visar att ett TV-företag som uteslutande sänder inköpt material bör kunna drivas till en kostnad av ca 200 milj. kr. per år exkl. sändningskostnader. Kostnader i denna storleksordning har i fackpressen rapporterats för satellitkanaler som TV 3 och Sky Channel.

Vid ökade programambitioner stiger kostnaderna. En egen nyhetsredaktion ökar nettokostnaden med 100 milj. kr. per år. En daglig timme egenproducerade program ökar kostnaden med 200 milj. kr. per år. För en TV-kanal som, inklusive nyheterna, sänder ungefär hälften egenproducerade program, uppgår den årliga kostnaden till 800 milj. kr. exkl. sändningskostnader.

De angivna kostnaderna avser verksamhet vid full utbyggnad. Ingen hänsyn har tagits till att utgifter för programinköp och programproduktion kan behöva erläggas långt före sändningstillfället. Någon beräk-

ning av räntekostnader för medel som på detta sätt har investerats i framtida sändningar har inte gjorts.

Jag vill understryka att dessa exempel bygger på schablonmässiga förutsättningar. De använda timkostnaderna utgår från genomsnitt i Sveriges Televisions verksamhet. Det är givetvis fullt möjligt att sätta samman programutbud som består av samma proportioner egenproducerat och inköpt material som i de här angivna exemplen och där kostnaderna blir både avsevärt högre och avsevärt lägre än de jag har angivit.

5 Möjligheter att få inkomster av reklam i TV

5.1 Inledning

Hur stora inkomster som skulle kunna erhållas genom försäljning av reklamtid i TV i Sverige är beroende av en rad olika faktorer. Några kan påverkas genom de förutsättningar som fastställs för TV-reklamverksamheten medan andra är resultatet av hur marknaden värderar TV-mediet i relation till andra tillgängliga reklammedier.

Jag tror inte att det är möjligt att på förhand exakt beräkna storleken av dessa inkomster. Däremot bedömer jag det nödvändigt att försöka svara på frågan om det går att på den svenska marknaden för TV-reklam få så höga inkomster att de räcker för att bedriva en TV-verksamhet som fyller rimliga krav i fråga om programmens kvalitet.

En sådan bedömning innebär främst att söka uppskatta storleksordningen av de reklaminvesteringar som kan tänkas kanaliseras till TV om TV-reklam blir möjlig. Den metod som jag använder är en kombination av internationella jämförelser och bedömningar av den svenska reklammarknadens utveckling.

Inom ramen för det tillgängliga marknadsutrymmet försöker jag också beräkna vilken som är den sannolika inkomsten under förutsättning av att en viss mängd reklaminslag är tillåten i sändningarna. Den osäkra faktorn i det sammanhanget är vilket pris annonsörerna är beredda att betala för reklamtiden. Jag försöker komma fram till en sannolik uppskattning genom jämförelser med kontaktpriser i andra länder och i andra reklammedier i Sverige.

Först vill jag emellertid kort referera hur TV-reklamutredningen behandlade denna fråga i sitt betänkande (Ds U 1986:2) Effekter av TV-reklam (sid. 392 ff).

5.2 TV-reklameffektutredningen

Enligt utredningen kan frågan om möjliga intäkter av TV-reklam förenklat angripas på två sätt.

En väg är att söka uppskatta vilken efterfrågan på TV-reklamtid som latent finns hos annonsörer i Sverige. Metoden kan också beskrivas som ett försök att ange vilken andel av de totala reklaminvesteringarna som skulle gå till TV-reklam om sådan fanns. Tillvägagångssättet bygger bl.a. på föreställningen att det är meningsfullt att göra analogier med förhållandena i andra länder.

Beräkningar utifrån de statistiska uppgifter som var tillgängliga för utredningen ledde emellertid till en så stor spridning i resultaten att utredningen avstod från att ange några sannolika belopp för hur stora inkomsterna av TV-reklam skulle kunna bli i Sverige.

Den andra metoden är att rent mekaniskt beräkna vilka intäkter som skulle bli resultatet om vissa förutsättningar gäller i fråga om t.ex. mängden reklamtid och priset per reklaminslag. Metoden ger inte besked om ifall reklammarknaden verkligen kommer att kunna generera de framräknade intäkterna.

Utredningen redovisade vissa beräkningar, av utredningen betecknade som räkneexempel, utifrån denna metod. I beräkningarna gjordes olika antaganden i fråga om reklaminslagens mängd, antalet TV-kanaler med reklam, priset per 1 000 kontakter, samt den andel av publiken som skulle stanna kvar för att se reklaminslagen.

Även dessa beräkningar medförde mycket stor spridning av resultaten. Utredaren ansåg, utan att redovisa sina grunder för att stanna vid just det beloppet, att det inte var troligt att reklammarknaden under överskådlig tid skulle kunna generera belopp över 1 miljard kronor för köp av TV-reklamtid.

5.3 Marknadsutrymmet för TV-reklam

Utvecklingen i Europa

För att bedöma hur stort det totala marknadsutrymmet för TV-reklam är, dvs. vilka belopp som annonsörerna skulle vara beredda att satsa på köp av TV-reklamtid om det vore möjligt, kan det ha sitt intresse att jämföra med vissa utländska förhållanden.

Jag vill emellertid göra en allmän reservation när det gäller internationella jämförelser på detta område. De uppgifter som anges i det följande ger ett skenbart exakt intryck. Man bör emellertid ha i minnet att definitioner, insamlingsmetoder och redovisningssätt kan skilja sig åt mellan olika länder och vid olika tidpunkter för samma land.

I tabell 1 anges reklaminvesteringarnas andel i procent av bruttonationalprodukten (BNP) i vissa europeiska länder åren 1980 och 1987. Med reklaminvesteringar avses investeringar i A-medier, dvs. dagspress, veckopress, fackpress, affischer och samfärdsmedel, bio och radio/TV, samt kataloger.

Tabell 1. Reklaminvesteringar (A-medier inkl. kataloger) i procent av BNP 1980 och 1987

Land	1980	1987	Förändring 1980–1987 %
Storbritannien	1,11	1,41	27
Finland	1,09	1,40	28
Norge	0,96	1,14	19
Schweiz	1,08	1,13	4
Nederländerna	1,01	1,11	10
Västtyskland	0,88	0,93	6
Danmark	0,95	0,90	– 5
Sverige	0,67	0,81	21
Frankrike	0,48	0,68	42
Italien	0,37	0,64	72
Österrike	0,55	0,64	16

Uppgifter från The European Advertising Tripartite, maj 1989.

Tabellen visar att reklaminvesteringarnas andel av BNP har ökat i samtliga redovisade länder utom Danmark. Däremot skiljer sig nivån kraftigt åt mellan olika länder. I Storbritannien och Finland var de år 1987 mer än dubbelt så höga som i Italien och Österrike. Sveriges andel låg 0,2 procentenheter under genomsnittet, som var ca 1 % av BNP.

När det gäller hur mycket reklaminvesteringarnas andel av BNP har ökat under 1980-talet blir rangordningen en annan. Högst kommer Italien, som har ökat reklamandelen med 72 %. För Frankrike har andelen ökat med 42 %. Det bör observeras att dessa två länder hade den lägsta reklamandelen vid periodens början. För Storbritannien och Finland, som låg högst både i början och slutet av perioden, var ökningen ca 30 %. För Sverige, Norge och Österrike var ökningen ca 20 % medan övriga länder visar obetydliga förändringar.

I tabell 2 beskrivs TV-reklamens andel av totala reklaminvesteringar i A-medier.

Tabell 2. TV-reklam i procent av totala annonsinvesteringar i A-medier 1980 och 1987

Land	1980	1987	Förändring 1989–1987 %
Italien	26	51	96
Storbritannien	27	32	18
Österrike	30	29	- 3
Frankrike	14	22	57
Finland	12	12	of.
Nederländerna	7	11	57
Västtyskland	10	10	of.
Schweiz	8	7	- 12

Uppgifter från The European Advertising Tripartite, maj 1989.

Italien står i en klass för sig genom att hälften av de totala annonsinvesteringarna i A-medier utgörs av TV-reklam. I en mellangrupp kommer Storbritannien, Österrike och Frankrike med mellan 20 och 30 %. I övriga länder är andelen ca 10 %.

TV-reklamens andel har i stort sett fördubblats i Italien under 1980-talet, medan andelen i Frankrike och Nederländerna har ökat med nära 60 %. I övriga länder är förändringarna obetydliga.

I Italien och Frankrike får ökningen tillskrivas tillkomsten av flera nya TV-kanaler. I Nederländerna, där TV-reklamens totala andel fortfarande är liten, har på senare tid mängden TV-reklam tillåtits öka, delvis som en reaktion på konkurrensen från satellit-TV-kanalerna.

Ökningen av andelen TV-reklam har i Italien gått ut över reklamen i pressen – minskning från 59 % till 40 % – och radioreklamen – från 7 % till 4 %. I Frankrike har pressreklamens andel minskat från 60 % till 57 % medan radioreklamen har minskat från 10 % till 7 %. I Storbritannien har pressens andel av reklaminvesteringarna minskat från 66 % till 62 %. På grund av reklammarknadens tillväxt i dessa länder har emellertid omfattningen av press- och radioreklam i absoluta tal ökat eller varit oförändrad under perioden.

De redovisade tabellerna visar att reklammarknaden har vuxit i de flesta länder under 1980-talet. Den snabbaste tillväxten har skett i de länder, Italien och Frankrike, där antalet nya TV-kanaler med reklam har ökat mest under perioden, låt vara att båda dessa länder startade på en låg nivå. I Sverige är reklaminvesteringarnas andel av BNP något lägre än de europeiska genomsnittet. Tillväxttakten i Sverige motsvarar emellertid ett genomsnitt för de redovisade europeiska länderna. I de länder där man har tillåtit en ökning av TV-reklamvolymen under perioden har också TV-reklaminvesteringarnas andel av de totala reklaminvesteringarna vuxit.

En slutsats som skulle kunna dras av den hittillsvarande utvecklingen i Europa är att reklammarknadens tillväxt har möjliggjort en – i vissa fall omfattande – ökning av TV-reklamen utan att utrymmet för övriga reklammedier har inskränkts. Eftersom den snabbaste tillväxten av reklammarknaden har skett i länder där man har ökat TV-reklamens volym verkar det som om möjligheten att göra TV-reklam leder till att den totala reklamvolymen växer.

Den svenska reklammarknadens utveckling

De uppgifter som finns om den svenska reklammarknaden anger omsättningen år 1988 ca 22 miljarder kr., varav 9 miljarder kr. i A-medier (dagspress, veckopress, fackpress, affisch/trafik och bio) och ca 13 miljarder kr. i övriga medier (direktreklam, annonsblad, kataloger, sponsring, butiksreklam, presentreklam m.m.). Dessa belopp innefattar emellertid endast delvis kostnader för att producera själva annonserna. Den verkliga omfattningen av reklaminvesteringarna är därför större.

Tabell 3. Reklaminvesteringar i Sverige i A-medier under perioden 1976 – 1988 (milj.kr., löpande priser)

Mediegrupp	1976	1980	1984	1987	1988
Dagspress	1 739	2 708	4 462	6 295	7 412
Veckopress	116	176	274	473	431*
Fackpress	200	315	430	750	870
Affisch/trafik	76	123	123	287	313
Bio	13	21	32	46	54
Totalt	2 144	3 343	5 425	7 863	9 080

* Preliminär uppgift.

Uppgifter från Tomas Gröndal, Reklamstatistikprojektet vid Göteborgs universitet.

Reklaminvesteringarna i löpande priser har mer än fyrdubblats under den senaste tioårsperioden. Den årliga ökningstakten har varierat mellan 10 % och drygt 20 %. De enda undantagen är perioden 1979–1981, då den årliga ökningstakten endast uppgick till ca 6 %. Under dessa år gick det svenska näringslivet på sparlåga. Det finns ett nära samband mellan konjunkturerna och reklaminvesteringarnas storlek.

Förhållandet mellan de olika reklammedierna har i stort sett varit oförändrat under hela perioden. Dagspressen svarar för ca 80 % av de totala investeringarna i A-medier, veckopress för ca 6 %, fackpress för ca 9 %, affisch/trafik för nästan 4 % och bio för under 1 %.

Tabell 4. Reklaminvesteringar i Sverige i andra medier än A-medier år 1987

Kategori	Milj.kr.
Direktreklam (skattning)	4 021
Annonsblad (skattning)	285
Kataloger	1 120
Videoreklam (beräknad)	73
Sponsring (skattning)	850
Mässor/utställningar (skattning)	828
In-flight-medier	81
Dekaler	95
Butiksreklam (skattning)	2 400
Presentreklam	750
Totalt	10 503

Uppgifter från Tomas Gröndal, Reklamstatistikprojektet vid Göteborgs universitet.

Uppgifterna om reklaminvesteringar i här aktuella medier har betydligt sämre precision än uppgifterna om investeringar i A-medier, eftersom rapporteringssystem som motsvarar det som gäller för A-medier saknas. Detaljerade uppgifter för år 1988 föreligger inte ännu, varför beloppet 13 miljarder kr. är en uppskattning.

Av tabellen framgår att direktreklamen år 1987 omsatte ca 4 miljarder kr. Därmed är direktreklamen det näst största reklammediet i Sverige. Endast dagspressen visar större omsättning.

Mediegrupperna "sponsring", "mässor och utställningar", "butiksreklam" och "presentreklam" sammanförs ibland under beteckningen "sales promotion". De omsatte under år 1987 nästan 5 miljarder kr. Enligt en bedömning inom Reklamstatistikprojektet vid Göteborgs universitet är investeringarna i dessa mediegrupper i förhållande till investeringar i A-medier jämförelsevis höga i Sverige. Under de senare åren har dessa mediegrupper dessutom ökat snabbare än övriga medier.

Även ökningen av reklaminvesteringarna i mediegruppen "kataloger" har varit mycket snabb under senare år och mer än tiofaldigats under 1980-talet. Den största delen av ökningen hänförs till annonsering i televerkets kataloger.

En förklaring till ökningen är att företagen har blivit allt mer marknadsorienterade. För att säkerställa avsättningen av produkter och efterfrågan på tjänster har det blivit allt viktigare att på olika sätt öka medvetenheten hos konsumenterna om de varor och tjänster som erbjuds. I förhållande till de belopp som läggs ner på utvecklandet av nya produkter och produktionsmetoder är investeringarna i bearbetningen av marknaden fortfarande små.

En annan förklaring till ökningen av reklaminvesteringarna ör att nya produkter och tjänster har introducerats på marknaden. Exempel under de senaste åren är Hi Fi-utrustning (bl.a. CD-spelare och video), datorer och biltelefoner.

Även offentliga myndigheter, t.ex. trafiksäkerhetsverket, och statliga företag, t.ex. SJ och televerket, har ökat sin annonsering avsevärt under det senaste decenniet.

Ytterligare en förklaring är att olika reklammedier har ökat sina marknadsföringsinsatser. Reklammätnignarna har förbättrats, flera samannonseringspaket har tillkommit och metoderna för att öka reklamens möjlighet att nå bestämda grupper har förbättrats.

Redovisningen tyder på att det finns en beredskap hos annonsörerna att både öka investeringarna i befintliga medier och att utnyttja nya reklammedier när sådana erbjuds.

Hur stor del av reklaminvesteringarna kan överföras till TV?

TV-reklameffektutredningen gjorde ett försök att bedöma hur stor del av den totala reklammarknaden som kan komma att påverkas av ett införande av reklam i rikstäckande TV. Utredningens bedömningar motsades inte av remissinstanserna.

Utredningen presenterades år 1986. Efter kontakter med bl.a. reklambranschen, reklammätningsföretag och medieföretag kan jag konstatera att inget tyder på att man inte fortfarande kan bygga på de bedömningar som TV-reklameffektutredningen gjorde av vilka effekter införandet av reklam i rikstäckande TV skulle få för andra reklammedier.

För att bedöma effekterna av införande av reklam i TV på andra medier analyserades innehållet i reklamen i olika medier med avseende på om reklamen riktades till mottagare i hela landet (riksannonsering), och därmed skulle vara överförbar till TV, eller enbart till mottagare inom ett mer begränsat geografiskt område (lokal annonsering).

Utredningen konstaterade att endast en liten del av annonsinnehållet i dagspressen härrör från riksannonsering. I landsortspressen uppgick andelen till ca 5 % och för storstadspressens morgontidningar til ca 12 %. För kvällstidningarna uppgick däremot andelen till ca 47 %. Slutsatsen var att den samlade effekten för dagspressen av reklam i rikstäckande TV skulle bli liten.

Utredningen konstaterade också att rikstäckande detaljhandelskedjor, (t.ex. Hennes & Mauritz, Lindex och Expert) svarade för ca en fjärdedel av dagspressannonseringen. Även om denna annonsering till sin utformning är lokal utbudsannonsering kan den samtidigt vara riktad till mottagare över stora delar av landet och därmed betecknas som riksannonsering. I vilken omfattning den skulle kunna överföras till TV är dock svårt att bedöma. Under förutsättning att det blir möjligt att ange tid - helst viss dag - för införande av TV-reklaminslagen kan TV-mediet emellertid i dessa fall komma att utgöra alternativ till dagspressannonseringen.

Annonsinnehållet i övriga A-medier är nästan uteslutande riksannonsering och därmed överförbart till TV-reklam.

Annonseringen i andra medier än A-medier varierar till sitt innehåll. Den oadresserade direktreklamen är framför allt ett lokalt reklammedium. Den adresserade direktreklamen är inriktad på särskilda målgrupper. Direktreklamen kan därför inte överföras till TV-reklam i någon större utsträckning.

Annonsinnehållet i reklammedier inom gruppen "sales promotion" är till huvuddelen märkesvarureklam. Samma förhållande gäller i stor utsträckning butiksreklam och presentreklam.

Omsättningen inom den del av reklammarknaden som kan beröras av ett införande av reklam i rikstäckande TV kan uppskattas till mellan 5 och 8 miljarder kr. Övriga delar av reklaminvesteringarna avser lokalt orienterad utbudsreklam eller målgruppsanpassad reklam.

Bedömning

Av det ovanstående framgår att reklaminvesteringarna i A-medier hittills under 1980-talet har vuxit med i genomsnitt 13 % per år i löpande priser, jämfört med en motsvarande ökning av BNP med 8 % per år. När det gäller reklaminvesteringar i övriga medier är ökningstakten svårare att belägga, men initierade bedömare anser att ökningstakten är minst lika hög som för A-medierna, för vissa medier betydligt högre.

Av den internationella jämförelsen att döma verkar det som om reklaminvesteringarna ökar snabbare i länder där man har ökat TV-reklamens volym. Om motsvarande förhållande skulle gälla för Sverige kan man alltså räkna med att ökningstakten för de totala reklaminvesteringarna skulle bli något högre om reklam-TV infördes här. Något som talar för detta är att de nya reklammedier som har etablerats under senare år snabbt har vunnit fotfäste på marknaden.

Den totala omsättningen på den svenska reklammarknaden uppskattas till sammanlagt ca 22 miljarder kr. Med en 13-procentig årlig tillväxt ökar omsättningen med knappa 3 miljarder per år i löpande priser.

Om reklam skulle införas i svensk TV kommer sannolikt dels en viss del av de resurser som i dag satsas på märkesvarureklam eller reklam för rikstäckande detaljhandeskedjor i andra medier att föras över till TV. Dessutom kan man anta att en förhållandevis stor del av tillväxten inom reklammarknaden kommer att användas för TV-reklam. Man får också räkna med att de sammanlagda reklaminvesteringarna kommer att öka något till följd av ett införande av TV-reklam.

Hur utvecklingen kommer att se ut på sikt beror på många faktorer, t.ex. på konjunkturens utveckling, erfarenheterna av televisionen som reklammedium och vilka motåtgärder som vidtas från andra mediers sida. Utländska erfarenheter tyder emellertid på att TV anses som ett effektivt reklammedium, åtminstone så länge det rör sig om ett begränsat antal kanaler och en begränsad reklammängd.

Det är vanskligt att utifrån data av det slag som nu har presenterats försöka skatta hur stor omfattning investeringarna i TV-reklam i Sverige sannolikt skulle kunna få. Jag anser det emellertid vara berättigat att göra bedömningen att det under alla förhållanden bör finnas så stort utrymme för reklam-TV i Sverige att, även efter det att omkostnaderna för produktionen av själva reklaminslagen har betalats, inkomsterna från reklamtidsförsäljningen bör kunna finansiera en TV-kanal med ett någorlunda ambitiöst programutbud. Alla de handlingsalternativ som jag kommer att presentera i kapitel 8 bör kunna finansieras på den svenska reklammarknaden.

5.4 Prissättning på TV-reklam

Priset på TV-reklam beror av en mängd olika faktorer som bestämmer annonsörernas efterfrågan på denna typ av reklam. Till dessa faktorer hör vilka kvaliteter och egenskaper som reklam i TV kan uppvisa, konkurrensen om tittarna från andra TV-kanaler och konkurrensen från andra reklammedier. Faktorer som kanalens täckningsgrad, tittarsiffror, beställningsregler, regler för annonsernas utformning och principer för inplacering i programtablån har också stor betydelse.

I följande tabell redovisar jag vissa uppgifter om reklampriser m.m. från public service-kanaler i vissa europeiska länder.

Tabell 5. Uppgifter om vissa europeiska TV-kanaler

Kanal	Tittarandel peaktime %	Minuter reklam per vecka	Pris per 30-sek. peaktime SEK	Pris per 1 000 tittare SEK
Österrike ORF 1/2	40,1	140	106 140	42,3
Västtyskland ARD	17,8	120	324 426	37,2
Italien RAI 1	10,3	290	211 575	45,8
Nederländerna N 1	20	180	74 612	31,2
Schweiz DRS	25,8	138	44 063	55,5
Frankrike TF 1	22,6	292	348 425	35,3
Storbritannien ITV	20	966	424 425	52,1

Uppgifter sammaställda ur European Market & Media Fact, Saatchi &Saatchi Co., 1989.

Priset per reklaminslag varierar med storleken av den publik som kan nås. Därför är priset högre i de stora europeiska länderna än i de små. I Schweiz, Västtyskland och Nederländerna är priset reglerat av myndigheterna.

Priset per 1 000 tittare, ett begrepp som ofta kallas kontaktpris, varierar mellan 31 kr. för Nederländerna och 56 kr. för Schweiz. Det genomsnittliga konktaktpriset för de redovisade kanalerna uppgår till 42 kr. per 1 000 tittare.

Kontaktpriset för TV 2 i Danmark uppgår till i genomsnitt 84 danska kronor per 1 000 tittare. Priset varierar mellan 50 och 100 danska kronor per 1 000 tittare beroende på årstiden. För MTV i Finland motsvarar kontaktpriset ca 60 svenska kronor per 1 000 tittare. Reklambyråföreningen i Norge har uppgett att en rimlig kontaktkostnad för rikstäckande TV-reklam i Norge är 70 norska kronor per 1 000 tittare.

I tabell 6 redovisar jag kontaktpriset för ett antal mediekanaler och mediekombinationer i Sverige. Uppgifterna avser helsidesannons i fyra

färger vardagar och, om inget annat anges, ett införande i varje tidning som ingår i resp. annonskombination. Med nettoexponeringar avses att personer i åldern 15–70 år som har sett annonsen flera gånger räknas som en person. I priserna ingår reklamskatt men inte mervärdeskatt.

Tabell 6. Kontaktpriser för ett antal mediekanaler och mediekanalskombinationer juni 1989

Mediekanal/kombination	Antal nettoexponeringar	Nettoräckvidd (%) (15–70 år)	Kontaktpris per 1 000 möjliga nettoexponeringar (kr.)
Dagens Nyheter	1 002 000	16,7	141
Expressen	1 538 000	25,7	56
Aftonbladet, Expressen, GT, Kvällsposten	2 773 000	46,3	79
DN, SvD, GP, SDS, Arbetet	2 280 000	38,1	227
A-pressen, FLT, Stormarknadspress	3 744 000	62,6	284
Året Runt	898 000	15,0	42
Hemmets Journal	861 000	14,4	39
Tre införanden i vardera Damernas värld, Hemmets Journal, Vi och Året Runt	2 903 000	48,5	122
Ica-kuriren, Land, Vi, Vi bilägare, Vår bostad	3 072 000	51,3	88

Uppgifter från IMU-Testologen AB, juni 1989.

Kontaktpriset i dagspressen ligger i allmänhet högre än konktaktpriset i veckopressen. Inom dagspressen har morgontidningarna ett högre pris än kvällstidningarna.

Kontaktpriset för att nå ca 15 % av befolkningen genom veckopressen är ca 40 kr. per 1 000 nettoexponeringar. I dagspressen (Dagens Nyheter) är motsvarande pris 141 kr. Om man vill nå omkring en tredjedel av befolkningen genom morgonpressen uppgår kontaktkostnaden i det redovisade alternativet till 227 kr. per 1 000 nettoexponeringar.

Flera alternativ redovisar kostnaden för att nå cirka hälften av befolkningen. I veckopressalternativet uppgår kostnaden till 77 kr. per 1 000

möjliga nettoexponeringar. För att i kvällspressen nå 46 % av befolkningen är kontaktpriset 79 kr. per 1 000 möjliga nettoexponeringar. I morgonpressen är priset 284 kr. per 1 000 möjliga nettoexponeringar, men då når man också ca 63 % av befolkningen

En viktig faktor vid val av reklammedium är hur många individer som nås av budskapet. I följande tabell redovisas hur stor andel av befolkningen som i genomsnitt tittar på respektive TV-kanal och på båda kanalerna tillsammans per halvtimme.

Tabell 7. Andelen TV-tittare per halvtimme säsongen 1987/88 (procent av befolkningen 9–79 år).

Klockan	Måndag – torsdag			Genomsnittlig dag		
	Kanal 1	TV 2	Totalt	Kanal 1	TV 2	Totalt
16.00–16.30	0	0	0	2	1	3
16.30–17.00	1	0	1	2	2	4
17.00–17.30	1	1	2	2	3	5
17.30–18.00	1	2	3	2	4	6
18.00–18.30	7	12	19	6	11	17
18.30–19.00	5	16	21	6	14	20
19.00–19.30	8	21	29	8	19	27
19.30–20.00	11	32	43	14	30	44
20.00–20.30	12	21	33	15	20	35
20.30–21.00	10	23	33	15	22	37
21.00–21.30	13	13	26	15	14	29
21.30–22.00	17	16	33	15	17	32
22.00–22.30	10	10	20	11	12	23
22.30–23.00	5	4	9	7	7	14
23.00–23.30	2	2	4	5	3	8
23.30–24.00	1	0	1	3	0	3

Uppgifter från Sveriges Radio, Publik- och programforskningsavdelningen (maj 1989).

Av tabell 5 framgår att rikstäckande TV-kanaler i de olika länder som behandlas där når mellan 10 och 25 % av befolkningen under bästa

sändningstid. De båda österrikiska kanalerna ses av sammanlagt 40 %. I Sverige är den genomsnittliga tittarandelen för Kanal 1 ca 14 % och för TV 2 ca 20 % under bästa sändningstid.

Enligt Publik- och programforskningsavdelningen vid Sveriges Radio utgör publiken för satellitkanalen TV 3 under bästa sändningstid en genomsnittlig kväll mellan 6 och 8 % av dem som kan se sändningarna.

5.5 Intäkter från reklam i TV

I det följande gör jag ett försök att beräkna inkomsterna av försäljning av reklamtid i svensk, rikstäckande TV för ett antal olika förutsättningar när det gäller kontaktpriser och tittarandelar.

Följande förutsättningar är gemensamma.

- Tittarandelarna beräknas på en bas av 7,5 milj. individer, dvs. de yngsta och äldsta är inte med,

- 30 sek. reklaminslag,

- reklaminslagen är jämnt fördelade över alla veckodagar och sändningstimmar,

- 5 % (3 min./tim.) resp. 8,3 % (5 min./tim.) av den totala sändningstiden avsätts för reklam,

- 6 timmars sändningstid med reklaminslag per dag,

- 55 % rabatt vid reklamsändning före eller efter kl. 19.00–22.00,

- 10 % minskning av intäkter till följd av kundrabatter, provisioner och icke försåld reklamtid (inkl. minskad försäljningstid under sommarmånaderna,

- 11 % avgår i reklamskatt.

Tabell 8. Intäkter från försäljning av rikstäckande TV-reklam vid olika kontaktpriser och olika tittarandelar (milj.kr.)

Tittarandel	Kontaktpris					
	60		75		90	
	Andel reklam av total sändningstid					
	5	8,3	5	8,3	5	8,3
10 %	345	575	430	715	515	860
15 %	515	860	645	1 075	770	1 290
20 %	685	1 145	860	1 430	1 030	1 720
25 %	860	1 430	1 070	1 795	1 281	2 150
30 %	1 030	1 715	1 275	2 123	1 540	2 579

Som framgår av tabell 6 varierar kontaktpriset för olika rikstäckande medier i Sverige inom vida gränser. Om man vill nå ungefär halva befolkningen är priset 77 kr. per 1 000 möjliga nettoläsare för annonsering i en kombination av veckotidningar, 79 kr. i en kombination av kvällstidningar och 284 kr. för en kombination av morgontidningar. För TV-reklam i Danmark och Finland är priset i genomsnitt ca 70 kr. per 1 000 tittare. I övriga Europa är kontaktpriset för TV-annonsering lägre.

Med ledning av dessa uppgifter bedömer jag att ett rimligt kontaktpris för TV-reklam ligger i intervallet 60 till 90 kr. per 1 000 tittare.

5.6 Avslutande synpunkter

De uppgifter som jag har redovisat stöder uppfattningen att det bör vara möjligt att finansiera en TV-kanal med ett ambitöst programutbud genom reklaminkomster från den svenska marknaden. Vad som inte kan förutses är hur stor andel av de möjliga inkomsterna som kommer att tillfalla en marksänd reklamfinansierad TV-kanal. En faktor som kommer att ha stor betydelse därvidlag är vilken konkurrenssituation som kommer att råda i förhållande till satellitsända TV-kanaler när verksamheten kommer i gång.

Befolkningsunderlaget för de satellitsända TV-kanalerna växer i stort sett i samma takt som utbyggnaden av kabelnät. Om man vill använda reklam för att finansiera marksänd TV är det mot denna bakgrund angeläget att verksamheten kommer i gång inom de närmaste åren om den skall kunna stå stark i konkurrensen. Om verksamheten startar först efter det att satellit-TV-företagen har hunnit växa sig starka, kommer utsikterna för marksändningarna att ta en betydande del av reklaminkomsterna att vara betydligt sämre.

6 Finansieringsformer för TV

I det följande skall jag göra en översikt av de viktigaste av de former för finansiering av TV som tillämpas för närvarande. Jag diskuterar i det sammanhanget också vilka konsekvenser olika finansieringsformer har på programutbudet, kvaliteten och TV-företagens självständighet. Jag avslutar kapitlet med att diskutera för- och nackdelar med att blanda olika finansieringsformer respektive att renodla dem.

6.1 Finansiering med avgifter

Mottagaravgifter förekommer i de flesta av Europas länder. I vissa fall finansieras televisionen också med andra former av offentligt fastställda avgifter, t.ex. en viss andel av eltaxan i Grekland eller försäljningsskatt på TV-apparater i Norge.

I Sverige bekostas såväl den ljudradio som den television som verkar i allmänhetens tjänst med TV-avgifter. Tidigare fanns en särskild ljudradioavgift, men den är numera inbakad i TV-avgiften.

Det kännetecknande för en TV-avgift är att det är en offentligrättsligt bestämd avgift, som tas ut av alla innehavare av TV-apparater. Det är en avgift som den enskilde betalar för möjligheten att se på TV, oberoende av om mottagaren utnyttjas till att se på de avgiftsfinansierade programmen eller inte.

Orsaken till att TV-avgiften har fått denna konstruktion är att knappheten på sändningsfrekvenser i de flesta länder har lett till att radio, och senare TV, har organiserats som offentliga monopol, vars verksamhet helt eller delvis finansieras med avgiftsintäkter. Man kan säga att

det allmänna har tagit en avgift för möjligheten att se på TV och med avgiftens hjälp sett till att det har funnits något att titta på.

Det har inte funnits tekniska metoder att utestänga tittare som inte har betalat avgiften från möjligheten att se TV-programmen. Även av detta skäl har TV-avgiften utformats som en allmän avgift för rätten att titta snarare än en avgift för ett visst program eller en viss programkanal.

Som jag nämnt i det föregående är fr.o.m. den 1 juli 1989 avgiften per hushåll 1 084 kr. om året. Som jämförelse kan nämnas att avgiften för en helårsprenumeration på Svenska Dagbladets riksupplaga är 1 050 kr. De höjningar av TV-avgiften som skett under senare år har till övervägande del använts för att kompensera för automatiska kostnadsstegringar.

Under ljudradions och senare televisionens introduktionsskeden växte antalet mottagare snabbt. Därefter skedde tillväxten i långsammare takt, för att nu helt ha avstannat i Sverige. Detsamma gäller med det särskilda färgtillägg som skulle erläggas av den som hade färg-TV-mottagare. Numera har så gott som alla hushåll färg-TV och det tidigare färgtillägget har bakats in i den avgift som alla skall betala.

Konsekvensen av denna utveckling har varit att inkomsterna från TV-avgifterna tidigare har vuxit snabbt på grund av ett ökat antal avgiftsbetalare. Resurserna har därmed ökat i snabbare takt än som motsvaras av avgiftsbeloppens höjning. I och med att antalet avgiftsbetalare nu inte längre växer måste ett behov av kostnadskompensation och eventuella ökade reala resurser inom den avgiftsfinansierade verksamheten tillgodoses genom höjningar av avgiftens nivå. Här har riksdag och regering ett viktigt ansvar.

De möjligheter till otillbörlig politisk påverkan av radion och televisionen som avgiftsfinansieringen skulle kunna tänkas ge upphov till får i stor utsträckning anses eliminerad genom att formerna för medelstilldelningen till Sveriges Radio-koncernen är fastställd genom långsiktiga beslut samt genom att ansvaret för prioriteringarna inom koncernens olika delar ligger inom koncernen själv.

Det är angeläget att notera att allmänhetens villighet att betala avgifter hänger samman med att den avgiftsfinansierade TV-verksamheten

verkligen uppfattas som en angelägenhet för alla. Om TV-företaget skulle övergå från att sända ett programutbud som tilltalar alla grupper inom befolkningen till att koncentrera sig framför allt på mindre gruppers intressen finns det en risk för att betalningsmoralen skulle försämras.

6.2 Betal-TV

En förutsättning för att det skall vara möjligt att ta betalt direkt av den publik som ser ett visst TV-program är att det går att stänga ute dem som inte har betalat från möjligheten att se programmet. Detta har inte gått tidigare när det har gällt TV i hemmen, men på senare år har allt mer avancerade system för kodning och avkodning utvecklats. Därmed har det blivit möjligt att erbjuda allmänheten att mot särskild betalning få se TV-program som inte har varit tillgängliga för andra tittare. I USA (där hushållen är vana vid att få TV-programmen gratis) döptes företeelsen till "Pay-TV". En klumpig svensk översättning som tycks ha vunnit visst fotfäste är "Betal-TV".

Tekniken för betal-TV är att TV-signalen "kodas", dvs. utsändningen förvrängs så att bild och ljud blir onjutbara. Hos mottagaren kan en avkodare placeras, som återställer bild och ljud. En förutsättning för att det skall ske är att avkodaren är aktiverad, vilket i sin tur förutsätter att innehavaren har betalat en avgift.

Det finns olika sätt att aktivera en avkodare. Den som har betalat avgiften kan få ett magnetkort som räcker för en viss tidsperiod eller för ett visst antal timmar. En annan möjlighet är att sändaren står i förbindelse med varje avkodare genom en för tittaren omärklig signal som sänds ut tillsammans med den vanliga TV-signalen. När abonnenten har betalat aktiveras avkodaren med hjälp av signalen. Om han skulle sluta betala kan avkodaren stängas av genom samma signal.

Ett problem med betal-TV-tekniken är att det förekommer "piratavkodare", som gör det möjligt att se utan att ha betalat. Om detta får stor omfattning hotas naturligtvis hela verksamheten. För att motverka piratverksamhet görs avkodarna mer tekniskt avancerade, något som givetvis ökar kostnaderna, eller åtminstone motverkar den snabba kostnadssänkning som annars är regel för elektroniska produkter.

När det gäller köparens möjlighet att välja kan man i huvudsak skilja mellan tre slags betal-TV.

Den äldsta och hittills vanligaste formen skulle kunna kallas abonnemangs-TV. Abonnenten får tillgång till hela programutbudet i kanalen, eller till utbudet under den del av sändningstiden för vilken abonnemanget gäller. I Europa finns endast en marksänd abonnemangskanal, den franska filmkanalen Canal Plus. Det finns däremot ett stort antal satellitdistribuerade programkanaler som finansieras med abonnemangsavgifter. Det som kännetecknar dessa kanaler är att de specialiserar sig på ett visst slags innehåll, t.ex. biograffilm, eller att de vänder sig till en viss målgrupp, t.ex. barn.

I betal-TV:ns barndom föreställde man sig att abonnemangskanalerna skulle kunna förse också mycket små grupper inom publiken med ett programutbud som inte fick plats i den vanliga televisionen. Så har i stort sett inte blivit fallet. Betal-TV-kanalernas program tillhör samma kategorier som i den vanliga televisionen är populära bland stora delar av publiken. De försök som, främst i USA och Kanada, har gjorts med särskilda "kulturkanaler" har inte varit framgångsrika.

Den andra formen, som förekommer på vissa håll i världen, men som ännu inte har fått ett kommersiellt genombrott i Europa, kallas i USA "Pay per view". Jag känner inte till någon bra svensk översättning. Pay per view innebär att tittaren endast betalar för de program som han eller hon väljer att se. I en mer enkel form kan det fungera så att tittaren ringer upp betal-TV-företaget, vanligen i förväg, och anmäler att han eller hon vill se ett visst program. Därefter aktiveras dekodern från programföretaget. En mer utvecklad form kallas "impuls-pay per view" och innebär att tittaren omedelbart vid sändningstillfället kan bestämma sig för att se programmet. Det brukar sägas att den senare formen har de bästa kommersiella förutsättningarna, men såvitt jag vet dröjer det ännu någon tid innan lämplig teknik är framtagen i full skala.

De former av pay per view som jag nu har beskrivit medger endast att tittaren kan välja mellan att se eller inte se ett visst program som sänds ut vid en viss tidpunkt. Tittarens valfrihet skulle öka ytterligare om det var möjligt att välja program ur ett stort sortiment och att även välja

tidpunkt för när programmet skall sändas. I ett sådant system skulle televisionen ge tittaren samma valfrihet som videobutiken.

De experiment med vad som skulle kunna kallas "beställnings-TV" som jag har hört talas om är ganska primitiva. De går till så att abonnenter får välja mellan ett antal filmer. Beställnings-TV-företaget samordnar olika abonnenters beställningar och fastställer sedan ett sändningstidsschema. Filmerna sänds ut över kabel. Med en sådan metod kan man samtidigt sända så många filmer som det antal sändningskanaler man förfogar över i kabelnätet.

För att det skulle vara möjligt att sända beställnings-TV som gav tittaren större valfrihet krävs att problemen med den begränsade överföringskapaciteten löses på något sätt. Det är tänkbart att pågående försök med att komprimera TV-signaler så att de kräver mindre kapacitet kommer att göra beställnings-TV i mer utvecklad form kommersiellt möjlig, men det hör i så fall framtiden till.

Erfarenheterna av betal-TV i Europa är blandade. Det mest lyckade exemplet är den tidigare nämnda franska Canal Plus. Även den delvis svenskägda satellitdistribuerade filmkanalen Filmnet uppges visa goda resultat. Anslutningstalen är i storleksordningen 15 % av dem som har möjlighet att ansluta sig. Övriga betal-TV-försök har varit mindre framgångsrika.

De goda resultaten för Filmnet i Sverige har emellertid lockat flera företag att pröva samma sak. Både Scansat/TV 3 och Bonniers/SF planerar att starta betal-TV-kanaler för kabeldistribution i höst. Enligt vad jag erfarit diskuteras planer på någon form av betal-TV-verksamhet också inom Sveriges Television.

Avgiften för att vara ansluten till Filmnet är ca 150 kr. per månad inkl. kostnad för avkodare för den som vill ha tillgång till programmen under hela dygnet. Abonnenten betalar alltså 1 800 kr. per år utöver TV-avgiften om 1 084 kr.

Det är svårt att beräkna hur stor marknaden för betal-TV skulle kunna vara i Sverige. Det beror bl.a. på programutbudet, distributionssättet, betalningsformen och hur publiken värderar tillgången till ännu ett TV-program.

Följande räkneexempel kan ange storleksordningen. Antag att avgiften för en långfilmskanal är 100 kr. per månad, utöver kostnaden för avkodare. Antag vidare att 15 % av dem som kan ta emot betal-TV-sändningarna verkligen abonnerar.

Om möjligheten att ta emot är begränsad till kabel-TV-hushållen skulle antalet abonnenter för närvarande kunna uppgå till 120 000 hushåll. Om samtliga var anslutna under hela året skulle den årliga intäkten uppgå till 150 milj.kr. per år.

Om några år, då antalet hushåll med möjlighet till satellitmottagning antas ha stigit till omkring 1,3 miljoner, blir med motsvarande förutsättningar i övrigt intäkten 250 milj.kr. per år.

Om betal-TV-programmen skulle sändas ut från marksändare ökar den potentiella publiken. Om t.ex. hälften av de svenska TV-hushållen kan ta emot programmen blir intäkterna 300 milj.kr. per år. En rikstäckande betal-TV-kanal skulle teoretiskt kunna ta in 600 milj.kr. om året.

Grova kalkyler av det här slaget som inte tar hänsyn till kostnaderna säger inte så mycket om förutsättningarna för att få betal-TV-verksamhet lönsam. Jag vill i detta sammanhang peka på tre faktorer som måste tas med i beräkningen.

Genom att betal-TV förutsätter en omfattande abonnenthantering blir antagligen de administrativa avbränningarna ganska stora.

Om programmen skall vidaresändas i kabelnät har kabel-TV-företaget möjlighet att betinga sig ersättning för vidaresändningen. Hur stor denna ersättning blir är beroende av parternas förhandlingsstyrka.

Om en marksänd betal-TV-kanal skall kunna tas emot av en stor del av befolkningen kommer sändarkostnaderna att bli höga. För full rikstäckning har televerket angett kostnaden till 195 milj.kr. per år. En stor del av sändarna når så få personer att inkomsterna av abonnemangsavgifter antagligen inte räcker för att täcka kostnaden för sändaren.

Den allmänna slutsats som kan dras är att betal-TV inte är ett alternativ för att finansiera TV-sändningar som vänder sig till alla i Sverige. Ett programutbud som man kan förutse bara kommer att utnyttjas av 10-15 % av dem som erbjuds det måste ha karaktären av tillägg till det som den stora allmänheten har tillgång till.

Betal-TV, antingen i form av traditionell abonnemangs-TV eller "pay per view", kan kanske vara ekonomiskt lönsam om den distribueras via satellit och/eller genom marksändningar i tätbefolkade områden. I fråga om möjligheten till marksändningar vill jag dock peka på att marksändningar troligen skulle göra det nödvändigt att utnyttja frekvenser som är tilldelade ett av de båda outnyttjade rikstäckande näten. Därmed skulle möjligheten till rikstäckning i detta nät inte längre föreligga.

6.3 Reklam-TV

Medan avgiftsfinansiering och betal-TV innebär att publiken finansierar TV-sändningarna innebär reklamfinansiering att annonsörer betalar för att få utnyttja televisionen för att sända reklambudskap till publiken. Reklamtelevisionens affärsidé kan sägas vara att sälja en publik till annonsörerna. Programmen är ett medel för att lyckas med det.

Televisionen som reklammedium kännetecknas av stor genomslagskraft men en förhållandevis låg selektivitet. Även om publikens sammansättning växlar för olika programtyper och vid olika sändningstider består den alltid av breda tvärsnitt ur t.ex. olika åldersgrupper. Därför är TV bäst ägnat för reklam för varor och tjänster som vänder sig till den stora allmänheten. För de annonsörer som vänder sig till sådana målgrupper är emellertid televisionen ett mycket effektivt reklammedium.

Televisionen är också i huvudsak ett riksmedium. Det gör, som jag närmare har utvecklat i avsnitt 5.3, att TV-reklamen i allt väsentligt torde komma att utgöras av märkesreklam.

I diskussionen om reklam i TV har motståndarna till TV-reklam i huvudsak anfört tre slags argument.

Det första argumentet gäller TV-reklamens inverkan på dagspressens annonsintäkter. Det har ansetts föreligga en risk att reklam i TV skulle påverka pressens marknadssituation så starkt att de nyhetsförmedlande och opinionsförmedlande uppgifterna skulle försvåras.

Det andra argumentet gäller TV-reklamens värde från konsumentpolitisk synpunkt. Det har anförts att ett införande av TV-reklam skulle medföra att reklamens volym ökar och att ökningen koncentreras till vissa fåtalsmarknader, samt att det nya reklammediet har en suggestiv och påträngande karaktär med låg informationshalt. TV-reklamen har ansetts leda till att förutsättningarna för hushållens inköpsbeslut försämras och medföra integritetsintrång och tidsförluster för den stora allmänheten. Känsliga konsumentgrupper, främst barn, skulle inte kunna skyddas mot förstärkt reklampåverkan.

Det tredje argumentet har direkt att göra med reklamens betydelse för televisionen. Det har ansetts att reklamfinansieringen skulle inverka negativt på televisionens programpolitik och allvarligt försvåra dess möjligheter att uppfylla kvalitetsambitioner.

Frågan om i vilken grad TV-reklamen faktiskt skulle hota dagspressens finansieringsförutsättningar genom att en del av pressens annonsinkomster i stället skulle överföras till TV behandlades av TV-reklameffektutredningen i betänkandet (Ds U 1986:2) Effekter av TV-reklam.

Utredningen ansåg att det är riksannonseringen som i första hand kan komma att flyttas över till TV, medan detaljhandelns utbudsannonsering bedömdes komma att påverkas mycket litet av TV-reklam. De tidningar som kan väntas bli mest utsatta vid en minskning av riksannonseringen är ekonomiskt svaga storstadsmorgontidningar och vissa kvällstidningar. En minskning av riksannonseringen kan även skapa problem för landsortens lågtäckningstidningar, framför allt på grund av deras generella känslighet för inkomstbortfall.

Utredningen ansåg emellertid att effekten på dagspressen inte kunde ses som ett absolut tvingande skäl varför ett införande av rikstäckande TV-reklam inte skulle kunna övervägas.

Effekterna av TV-reklam på andra reklammedier än dagspressen bedömdes som små för populärpress, fackpress, filmreklam och direktre-

klam, medan utomhusreklamens egenskaper gör att betydande delar kan föras över till TV-reklam.

Utredningen behandlade översiktligt frågan om lokal radio- och TV-reklam. Om sådan reklam skulle komma att inriktas mot lokal utbudsreklam skulle dagspressens reklaminkomster komma att påverkas.

Jag har inte grund för att dra några andra slutsatser än TV-reklameffektutredningen när det gäller vilka följder reklam i rikstäckande TV-sändningar skulle få på dagspressens annonsinkomster. Bedömningen skulle emellertid kunna bli en annan om det gällde reklam i lokal sändningsverksamhet.

Frågan om hur man skall motverka de risker som från konsumentpolitisk synpunkt är förknippade med reklam i TV kommer jag att ta upp i kapitel 10 om regler för reklam i TV.

Här vill jag i stället diskutera frågan om i vilken grad TV-reklam hotar TV-företagens självständighet och sändningarnas kvalitet.

Diskussionen om hur reklamfinansieringen påverkar TV-företagen kan förenklat sägas handla dels om reklamfinansieringens inverkan på programplaneringen i stort, dels om annonsörsintressenas möjlighet att påverka enskilda program.

Ett TV-företag som försöker finansiera verksamheten med reklam måste förmå annonsörerna att köpa reklamtid av företaget till priser som gör att företaget kan överleva. Om ett reklamfinansierat TV-företag skall maximera sina intäkter kommer det att försöka anpassa sin programverksamhet så att det vid varje tidpunkt har den mest lönsamma publiken, dvs. den publik som annonsörerna är beredda att betala mest för att nå. Verksamhetens inriktning kommer alltså att bestämmas av annonsörernas bedömning av TV-mediet i förhållande till andra reklammedier när det gäller att nå olika målgrupper.

I de länder där flera programföretag konkurrerar om inkomsterna från samma reklammarknad framträder denna effekt tydligt. I Frankrike finns, som jag har nämnt, sex olika TV-företag som helt eller delvis skall finansiera verksamheten med reklam. I Italien konkurrerar det

statliga radio- och TV-företaget RAI med flera privata TV-kedjor om inkomsterna från reklammarknaden.

I dessa länder väljer de privata företagen, som redan från början har få eller inga restriktioner när det gäller hur programutbudet får vara sammansatt, en programinriktning som så gott som helt och hållet tar sikte på underhållning. För att kunna konkurrera om reklaminkomsterna med dessa företag anpassar de offentligt ägda TV-företagen sitt programutbud så att intrycket av underhållningskanaler förstärks även för deras del. Även om informativa program och kulturprogram inte försvinner helt så flyttas de till mindre attraktiva tider, t.ex. sent på kvällen.

För publiken innebär en sådan utveckling att valmöjligheterna försämras. Under bästa sändningstid erbjuder alla TV-kanaler underhållningsprogram av ungefär samma karaktär. Den som har andra önskemål än bred underhållning kan inte få dessa tillgodosedda någonstans.

I de flesta övriga länder i Europa har man inte haft en situation med olika konkurrerande reklam-TV-företag. Där TV-reklam tillåts sker det i reglerade former. Reklaminkomsterna är oftast ett komplement till avgiftsinkomster. Man har vidtagit olika åtgärder för att förhindra att programplaneringen påverkas av intresset av reklaminkomster. Exempel på sådana åtgärder är att reklamsändningarna är begränsade till vissa tidpunkter under dagen, att priset på reklamtid bestäms av myndigheterna, att ett företag som är fristående från programföretaget har hand om försäljningen av reklamtid, att reglerna för bokning av reklaminslag är sådana att en annonsör inte kan bestämma i vilket sammanhang hans reklaminslag skall sändas samt att reklam-TV-företagens programpolitik övervakas mycket noga av myndigheterna.

Det är emellertid troligen svårt att helt förhindra att intresset att få reklaminkomster påverkar programplaneringen. Även ett TV-företag som har huvuddelen av sina inkomster från avgiftsmedel har ett intresse av att slå vakt om sina långsiktiga finansieringsförutsättningar. Det kan å andra sidan vara svårt att skilja ett beteende som syftar till att dra en stor publik till reklaminslagen från den strävan att erbjuda den stora publiken attraktiva program som är naturlig även för TV-företag utan reklamfinansiering.

Den slutsats som kan dras är att det antagligen inte går att undvika att ett TV-företag som för hela eller en stor del av sina inkomster är hänvisat till reklam anpassar sin programpolitik på ett sådant sätt att möjligheterna att få reklaminkomster ökar. Anpassningen kan i första hand väntas innebära att man koncentrerar sig på program som kan förväntas locka en stor publik.

Om ett reklamfinansierat TV-företag söker utforma sitt programutbud så att annonsörerna genom att annonsera i programmen skall kunna nå vissa bestämda målgrupper ligger det nära till hands att annonsörerna också får inflytande över programmens innehåll. De kan t.ex. vilja undvika att kritik mot programinnehållet färgar av sig på de produkter för vilka det görs reklam i anslutning till programmen. Genom att avstå från att annonsera kan de tvinga fram att programmet ändras eller byts ut. Sådan påverkan förekommer i stor utsträckning i bl.a. USA.

Det finns också mera långtgående former för annonsörsinflytande på programmen. En företeelse som är ganska ny i Europa är "bartering" (av eng. barter, byta, bedriva byteshandel), vilket innebär att det företag som levererar programmen också förser programmen med reklaminslag för vilka företaget själv tar hand om inkomsterna. Programmen kan därigenom säljas till TV-företag till låga priser. TV-företagen kan sedan sätta in ytterligare reklaminslag i programmen. För ett TV-företag med ekonomiska problem kan arrangemanget ha fördelar genom att risktagandet och behovet att lägga ut pengar blir mindre.

Den som tillhandahåller programmen behöver inte ha något inflytande på utformningen utan kan begränsa sin roll till att sköta kontakter mellan producenter, annonsörer och TV-företag. Det ligger emellertid nära till hands att den som organiserar verksamheten också bestämmer programmens utformning och därvid tar stor hänsyn till att annonsörernas budskap skall föras fram på effektivast möjliga sätt. Om det är fallet förlorar TV-företaget sin självständiga ställning och övergår till att vara en distributionsapparat åt reklambyråer och mäklarfirmor.

Ännu en form för annonsörsmedverkan i programmen är det som brukar kallas "product placement". Innebörden är att företag i reklamsyfte och mot betalning får med sina produkter i vanliga TV-program. Det är givetvis svårt att dra några klara gränser på detta område, eftersom det som kan förekomma är allt från att t.ex. en bil av visst märke förekom-

mer i en TV-serie utan att någon särskild uppmärksamhet ägnas åt bilen, till att hela programmet är utformat för att framhålla bilens positiva egenskaper.

En utveckling i riktning mot ett starkt annonsörsinflytande på den enskilda programmen står troligen i strid med vad ett reklamfinansierat TV-företag skulle uppfatta ligga i sitt eget långsiktiga intresse. TV-företagets ställning hos publiken skulle skadas om det stod klart att programmen var påverkade av annonsörsintressen och syftade till att förstärka reklaminslagens effekt. Därför kommer antagligen ett reklam-TV-företag som har kvar sin handlingsfrihet att med stor kraft värja sig mot annonsörsinflytande över programmen.

Jag vill emellertid påpeka att en viktig förutsättning för att ett reklamfinansierat TV-företag skall kunna visa självständighet i förhållande till annonsörerna är att företaget har en stark ekonomisk ställning. Ett företag som kämpar för sin överlevnad på kort sikt kan uppfatta det som nödvändigt att göra eftergifter även om det innebär att företaget skadas i längden. I en situation där många företag konkurrerar om samma reklammarknad innebär givetvis varje avsteg från det som i ögonblicket ger den största vinsten att man erbjuder konkurrenterna en fördel och försvagar sin egen position.

Om reklam skall införas som finansieringskälla för svensk television bör man eftersträva att reklam-TV-företaget får en dominerande ställning på marknaden för TV-reklam. En sådan situation ger nämligen de största möjligheterna för reklam-TV-företaget att leva upp till de programpolitiska krav som bör ställas på verksamheten.

Någon total dominans är emellertid inte längre möjlig att uppnå. Det finns redan satellitsändande programföretag med reklam som riktar sin verksamhet mot Sverige. Publikunderlaget för dessa programföretag ökar i takt med att kabelnäten byggs ut.

Statsmakterna kan emellertid vidta några olika åtgärder för att ge ett eventuellt svenskt reklam-TV-företag en så stark ställning att det kan uppfylla även sådana programpolitiska krav som inte är direkt kommersiellt motiverade.

Den första åtgärden är att genomföra de nödvändiga besluten snabbt. Man kan räkna med att det tar mellan tolv och arton månader från det att principbeslutet är fattat innan en reklamfinansierad TV-verksamhet kan vara i gång. Eftersom antalet kabelanslutna hushåll redan uppgår till ca 800 000 och ökar med 250–300 000 om året innebär en fördröjning att man snabbt närmar sig den tidpunkt då konkurrensen med satellitföretagen blir den allt överskuggande angelägenheten för ett svenskt reklamfinansierat TV-företag. I en sådan situation är det osannolikt att det kommer att gå att upprätthålla särskilt höga krav på kvalitet eller omväxling i reklam-TV-företagets programutbud.

Den andra åtgärden är att begränsa konkurrerande former av television i Sverige. Jag tänker främst på olika former av reklamfinansierade regionala eller lokala sändningar från marksändare eller i kabelnät. Om sådana sändningar startade i exempelvis våra största städer skulle de, med ganska låga fasta kostnader, kunna ta en avsevärd del av den mest lukrativa reklammarknaden från ett reklam-TV-företag med uppgift att bedriva rikstäckande sändningar. Reklam i rikssändningar i Sverige låter sig därför inte kombineras med reklam i lokala TV-sändningar. En annan åtgärd är givetvis att minska antalet reklamfria kanaler för att öka reklam-TV-kanalens möjlighet att nå publik.

Den tredje åtgärden är att se till att satellitsändande TV-företagen som vänder sig till en svensk publik får arbeta på jämförbara villkor som ett marksändande reklam-TV-företag när det gäller möjligheten att få reklaminkomster. Därför bör så långt det är möjligt reklamreglerna för sådana företag överensstämma med dem som gäller för marksändningarna. Jag återkommer till den frågan i kapitel 11.

6.4 Sponsring

Med sponsring brukar man avse en situation där ett företag, sponsorn, bidrar ekonomiskt till t.ex. ett evenemang eller ett TV-program utan annan gottgörelse än att det anges att sponsorn har bidragit till finansieringen. Sponsorns utbyte av sin insats är att hans namn eller verksamhet framträder i positiv dager genom den prestige som programmet eller evenemanget har.

Frågor om sponsring och andra former av samfinansiering inom Sveriges Radios verksamhet behandlas av en särskild sakkunnig. Jag nöjer mig därför med att i detta sammanhang behandla frågan översiktligt.

Det går inte att dra någon klar gräns mellan sponsring i den mening som jag angav inledningsvis och andra former av samfinansiering av TV-program eller händelser av intresse för televisionen. En vanlig situation är t.ex. att en artist som framträder i TV framför sånger från sin nya skiva, eller att ett grammofonbolag ger TV möjlighet att sända en videoversion av dess senaste utgivning. Om dessa program erbjuds TV till låg kostnad kan man anta att artisten resp. grammofonbolaget tar hänsyn till att framträdandet har ett reklamvärde. En annan situation är om TV-företaget samproducerar ett program tillsammans med en utomstående intressent. För denne intressent, som t.ex. kan vara den kommun där ett evenemang äger rum, kan reklamvärdet för kommunen av att finnas med i TV vara det huvudsakliga skälet att delta i finansieringen.

Sponsring kan vara ett sätt för TV-företaget att över huvud taget kunna sända vissa typer av mycket kostsamma evenemang. Det finns samtidigt risker av olika slag förknippade med sponsorsfinansiering.

Dessa risker gäller mångfalden och den programmässiga integriteten. Om behovet av sponsorsfinansiering blir vanligt kan programplaneringen komma att styras av möjligheterna att få sponsorer till olika program. Precis som när det gäller annonsörsinflytande på enskilda program kan man befara att sponsorerna i första hand önskar synas tillsammans med program inom etablerade genrer och att program som är kritiska eller nyskapande inte kommer att locka några sponsorer. Sådana program kommer därför att betinga ett högre pris och har därmed sämre utsikter att få plats i produktionsbudgeten. Därmed kan ett mer allmänt beroende av sponsorsstöd komma att leda till en utslätning av programutbudet och till att program som stöter sponsorerna förekommer i mindre omfattning.

6.5 Blandad eller renodlad finansiering?

I de flesta av de europeiska länder där man sedan gammalt har använt sig av både avgifter och reklam för att finansiera televisionen låter man

båda dessa inkomstslag gå till samma TV-företag. Undantaget är Storbritannien, där man har valt att renodla finansieringen på så sätt att verksamheten vid BBC är helt avgiftsfinansierad medan de reklamfinansierade bolagen inom ITV-sektorn inte har tillgång till några avgiftsintäkter.

Om reklaminkomster skall tas i bruk för finansiering av svenska markdistribuerade TV-sändningar kan man också här välja mellan att låta reklaminkomster tillsammans med TV-avgiftsinkomster bilda ett gemensamt finansieringsunderlag för den svenska radio- och TV-verksamheten eller att låta TV-avgiftsmedlen och reklaminkomsterna finansiera verksamheter som är åtskilda från varandra.

Jag kallar det första alternativet "blandad finansiering och det andra "renodlad finansiering".

Blandad finansiering skulle kunna anordnas på åtminstone tre olika sätt.

1 Inkomsterna av TV-reklam förs till samma konto som TV-avgifterna. Medel för programverksamheten i reklam-TV-företaget och övrig radio- och TV-verksamhet betalas ut från kontot enligt särskilda regler.

2 Inkomsterna från TV-reklam går direkt till reklam-TV-företaget, men detta erhåller också medel för programverksamheten av TV-avgiftsmedel som betalas ut enligt särskilda regler. Detta system påminner om det som tillämpas för TV 2 i Danmark.

3 Inkomsterna från TV-reklam går direkt till reklam-TV-företaget, men detta betalar en del av inkomsterna vidare till övrig radio- och TV-verksamhet. Detta system liknar det som för närvarande tillämpas i Finland.

I Sverige skulle en ordning med blandad finansiering kunna användas både om reklam-TV-företaget ingick i Sveriges Radio-koncernen och om det hade en självständig ställning. I det senare fallet skulle givetvis beslut om medelstilldelningen till reklam-TV-företaget inte kunna fattas av moderbolaget i Sveriges Radio-koncernen.

De skäl som talar för blandad finansiering har att göra med dels svårigheten att beräkna inkomsterna av TV-reklam, dels behovet att motverka att ett reklamfinansierat TV-företag anpassar programpolitiken till annonsörernas intressen.

I avsnitt 5.5 har jag angett vissa exempel på hur stora inkomsterna av TV-reklam skulle kunna bli i Sverige. Beräkningarna är mycket osäkra, eftersom möjligheterna för ett reklam-TV-företag att få inkomster i hög grad är beroende av faktorer som inte låter sig kontrolleras.

Särskilt under ett uppbyggnadsskede är det svårt att veta hur höga inkomsterna kommer att bli. En felberäkning kan slå åt båda hållen. Inkomsterna kan bli så låga att reklam-TV-företaget kommer i ekonomiska svårigheter eller inte anser sig kunna uppfylla de programmässiga förpliktelser som det har åtagit sig. Å andra sidan kan inkomsterna bli mycket högre än väntat. Det kan då uppfattas som stötande om reklam-TV-företaget får mycket stora resurser, eller dess ägare kan ta ut stora vinster, medan övrig radio- och TV-verksamhet kanske lider stor brist på resurser. En ordning som innebär att underskott eller överskott kan utjämnas skulle kunna medföra att medel som är avsedda för radio- och TV-verksamhet användes på ett mer effektivt sätt än som annars skulle vara fallet.

Det torde vara svårt att undvika att ett reklamfinansierat TV-företag anpassar sin programpolitik så att möjligheterna att få reklaminkomster ökar. I första hand kan anpassningen beräknas innebära att man koncentrerar sig på program som kan förväntas locka en stor publik.

Den första modell för blandad finansiering som jag har angett innebär att reklaminkomsterna inte tillfaller reklam-TV-företaget direkt utan att de förs till ett gemensamt konto tillsammans med TV-avgiftsinkomsterna. Reklam-TV-företaget erhåller medel till sin verksamhet från kontot enligt regler som inte är kopplade till reklaminkomsternas storlek. En sådan ordning för finansieringen innebär visserligen att det totala belopp som kommer att vara tillgängligt för programverksamheten kommer att öka om reklaminkomsterna ökar. Reklam-TV-företaget kan emellertid inte vara säkert på att en ökad total medelstillgång kommer att tillfalla det företaget. Därför skulle en sådan finansieringsmodell antagligen leda till att intresset att anpassa programpolitiken till annonsörsintressena blev mindre.

Det finns emellertid även skäl som talar emot en ordning med blandad finansiering.

Det viktigaste är att finansieringsansvaret för televisionen bli oklart. TV-avgiften är en avgift för rätten att inneha en TV-mottagare och bestäms av riksdagen. För den enskilda avgiftsbetalaren kan TV-avgiften vara svår att skilja från andra offentliga pålagor, vilket medför att en fråga om att höja avgiften måste bedömas också från andra synpunkter än radio- och TV-verksamhetens resursbehov.

I en ordning där radio- och TV-verksamheten blandfinansieras med såväl TV-avgiftsmedel som reklaminkomster kan det, om reklaminkomsterna i utgångsläget blir höga, hända att behovet att fortlöpande anpassa TV-avgiften efter kostnadsutvecklingen inte kommer att framstå som lika angeläget som i en situation då avgiftsinkomsterna är den enda finansieringskällan. Om man under några år låter reklaminkomsterna svara för hela behovet av resurstillskott i verksamheten kommer dessa inkomster snart att få en mycket större betydelse för radio- och TV-verksamhetens finansiering än som ursprungligen var avsett.

Resultatet av en sådan utveckling kan bli att beroendet av reklamfinansieringen kommer att bli större för den samlade radio- och TV-verksamheten jämfört med en situation då reklaminkomsterna går direkt till reklam-TV-företaget.

Man kan också tänka sig ett motsatt scenario, där reklaminkomsterna blir lägre än vad man från början hade föreställt sig. Det reklamfinansierade TV-företaget kan då försätta regering och riksdag i en utpressningssituation där ökade tillskott av avgiftsmedel ställs upp som villkor för att de programpolitiska målen skall kunna uppfyllas.

Alternativet med renodlad finansiering är betydligt enklare än den blandade finansieringen. Detta alternativ innebär helt enkelt att TV-avgifter används för att finansiera radio- och TV-verksamhet utan reklam, medan reklaminkomster används för att finansiera reklam-TV-verksamhet.

En ordning med renodlad finansiering torde förutsätta en organisation där reklam-TV-företaget är fristående från Sveriges Radio-koncernen.

Detta alternativ innebär att det från början är klart att det är regering och riksdag som har ansvaret för att se till att den avgiftsfinansierade verksamheten har tillräckliga resurser.

De som svarar för den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten kan utforma denna enligt de mål som gäller utan att behöva snegla på möjligheten att ta in reklaminkomster.

Ett reklam-TV-företag är medvetet om att det måste överleva på sina reklaminkomster och att det inte är möjligt att få stöd för verksamheten genom avgiftsmedel.

Det är som jag nämnt troligt att ett reklamfinansierat TV-företag kommer att i viss utsträckning utforma sin programpolitik så att möjligheterna att få reklaminkomster gynnas. Det kommer att leda till att den reklamfinansierade televisionen inför publiken kommer att ha en annan karaktär än den avgiftsfinansierade. Detta behöver inte vara någon nackdel, under förutsättning att den avgiftsfinansierade televisionen får tillräckliga resurser och tillräcklig sändningstid för att kunna sända ett omväxlande programutbud.

En invändning som skulle kunna riktas mot en ordning med renodlad finansiering är att den skulle kunna leda till att reklam-TV-företagets inkomster blev mycket höga och att obalansen mellan den reklamfinansierade och den avgiftsfinansierade verksamheten skulle medföra svåra störningar. Ett sätt för statsmakterna att försäkra sig mot en sådan utveckling är att lägga en särskild skatt eller avgift på företaget om reklaminkomsterna skulle överstiga en viss nivå.

7 Svensk TV inför 90-talet

Satelliterna har inneburit att antalet tillgängliga sändningsfrekvenser har ökat och att en av de begränsningar som hittills har varit styrande för TV-politiken har fått mindre betydelse. Så länge inte alla kan ta emot satellitsändningar kommer emellertid marksändningar att vara den enda möjligheten att ge hela folket tillgång till TV-sändningar av god kvalitet. Den aktuella politiska utmaningen gäller därför hur höga ambitioner inom TV-området skall kunna upprätthållas när den svenska televisionen får konkurrens från kommersiella TV-företag som sänder med hjälp av satellit.

Jag vill emellertid peka på att denna situation kan förändras. På längre sikt kan tekniska innovationer medföra att valmöjligheterna för alla TV-tittare ökar drastiskt. En sådan situation skulle kunna uppkomma om alla i Sverige hade möjlighet att se ett stort antal satellitkanaler. Även framsteg i strävandena att utnyttja överföringskapaciteten på ett mera effektivt sätt skulle kunna leda till sådana resultat.

Den dag då detta är verklighet kan det finnas anledning att ompröva många av de nuvarande grundsatserna för TV-politiken. Kanske blir det möjligt att övergå från ett system där publiken erbjuds ett färdigkomponerat programutbud till en ordning där var och en kan välja bland en stor mängd samtidigt tillgängliga program. Då skulle förhållandena inom TV-området närma sig dem som gäller för det tryckta ordet.

För närvarande måste vi emellertid räkna med att sändningsmöjligheterna är begränsade och att under överskådlig tid en betydande del av befolkningen i Sverige endast kommer att ha tillgång till TV-program från marksändare.

Mot bakgrund av den situation som kan förutses råda under det närmaste årtiondena kommer jag att i detta kapitel diskutera vilka följder konkurrensen från satellitsändningarna kan väntas få och vilka ambitioner som i fortsättningen bör gälla för den svenska TV-politiken. I det följande kapitlet kommer jag att diskutera några möjliga handlingslinjer.

7.1 Hur verkar satellitkonkurrensen?

Möjligheterna för ett reklamfinansierat TV-företag att få inkomster av verksamheten beror av vilka annonspriser som kan tas ut och på reklammängden i sändningarna. Annonspriserna beror främst på hur många människor som kan ta emot sändningarna och hur många av dem som faktiskt tittar.

Den nyligen undertecknade europeiska TV-konventionen kommer om den träder i kraft att innebära att TV-företag som sänder via satellit från konventionsländer kommer att vara skyldiga att följa konventionens regler om bl.a. reklaminslagens mängd och placering. Det innebär att den högsta tillåtna andelen reklam är i genomsnitt 15 % av den dagliga sändningstiden. Under en viss entimmesperiod får mängden punktreklam inte överstiga 20 %.

Ett TV-företag som sänder via satellit kan bara nå de hushåll som har möjlighet att ta emot satellitsändningar. Den möjliga publikens storlek begränsas framför allt av hur långt kabelnäten har byggts ut.

Antalet hushåll i Sverige som kan ta emot satellitprogram uppgår för närvarande till över 800 000 och beräknas uppgå till 1,3 miljoner vid slutet av år 1990. Även om ökningstakten därefter går ner något torde omkring hälften av de svenska hushållen kunna se satellitprogram under år 1993. Utvecklingen på längre sikt är osäker, men mycket talar för att en betydande del av befolkningen inte under överskådlig tid kommer att nås av satellitprogrammen.

Publikens intresse för att se ett visst program påverkas naturligtvis både av vilket det aktuella programmet är och av vad som erbjuds i övriga tillgängliga TV-kanaler. Som jag tidigare nämnt har Sveriges Radios Publik- och programforskningsavdelning nyligen redovisat publikstor-

leken i Sverige för satellitkanalen TV 3. Mellan kl. 20 och 23 varierar publikstorleken i stort sett mellan 6 och 8 % av dem som har möjlighet att se programmen. För enskilda program och programserier kan andelen vara större. Serien om Jack Uppskäraren samlade t.ex. 19 % medan De fattiga och de rika hade en publik om 10 % i TV 3. När den sistnämnda serien sändes i Sveriges Television sågs den av 48 %.

Om man antar att en satellitkanals sändningar under bästa sändningstid ses av 5 % av den publik som har möjlighet att se satellitsändningar och att sändningarna innehåller 15 % reklam pekar de räkneexempel som jag har redovisat i avsnitt 5.5 på att programföretaget bör kunna få in ca 200 milj.kr. på reklamtidsförsäljning under år 1990. Under 1993 kan inkomsten bli över 300 milj.kr. med samma tittarandel. Om andelen tittare skulle öka till 10 % under bästa sändningstid skulle inkomsterna kunna fördubblas, dvs. uppgå till 400 milj.kr. år 1990 och nära 700 milj.kr. år 1993.

De uppgifter om satellittelevisionens ekonomi som har publicerats i fackpressen pekar mot att driftskostnaderna för en reklamfinansierad satellit-TV-kanal av typen Sky Channel eller TV 3 är i storleksordningen 250 milj.kr. per år eller strax däröver. Dessa uppgifter stämmer ganska väl överens med de schablonmässiga beräkningar som jag har presenterat i avsnitt 4.4. Enligt dessa skulle kostnaden för ett TV-företag som uteslutande sände inköpta program ligga i storleksordningen 200 milj.kr. exklusive sändningskostnader.

Kalkylen pekar alltså på att ett satellit-TV-företag med en tittarandel mellan 6 och 8 % bör kunna täcka kostnader i storleksordningen 250 milj.kr. redan år 1990. Om företaget skulle lyckas höja tittarandelen något kommer dess inkomster att stiga kraftigt. Med en något högre tittarandel skulle inkomsterna år 1993 kunna vara lika höga som för en av Sveriges Televisions båda kanaler i dag.

Den nuvarande budgeten innebär att satellit-TV-företaget i huvudsak bara kan sända billiga program, t.ex. äldre filmer och TV-serier och enkla studioprogram. Givetvis har de redan nu möjlighet att lägga ner större summor på enskilda program eller serier, något som också har skett.

Om inkomsterna stiger kan satellitföretagen skaffa nyare filmer och TV-serier och mer intressanta sportevenemang. Man kan också räkna med att satellitföretagen då kommer att lägga ut beställningar på egna dramatiska produktioner, kanske i första hand underhållningsserier i stil med "Varuhuset".

De enda förpliktelser i fråga om programutbudet som kan komma att gälla för ett utländskt, satellitsändande programföretag är de som framgår av den tidigare nämnda TV-konventionen. De tar sikte på att förhindra bl.a. onödigt våld, pornografi och skadeverkningar på barn och ungdom samt på att en del av sändningstiden skall reserveras för europeiskt material.

Däremot finns ingen motsvarighet till åtaganden av det slag som förpliktar Sveriges Television att sända program inom ett mycket brett område och som medför att TV-bolaget måste lägga ner stora summor på t.ex. en decentraliserad organisation, nyhetsbevakning, egenproducerade program och program som har störst intresse inom mindre grupper.

Ett satellit-TV-företag kan därför koncentrera sina resurser till program inom de mest populära kategorierna. Det innebär att ett sådant företag, även om de samlade resurserna är avsevärt mindre än de som Sveriges Television förfogar över, bör kunna förvärva många sådana program i konkurrens med Sveriges Television. Om de båda företagen har ungefär lika stora resurser torde det kommersiella företagets övertag bli mycket stort.

Om utvecklingen fortsätter på det sätt som jag har angett kan vi alltså redan under den första delen av 1990-talet ha satellit-TV-företag som når i runda tal hälften av de svenska TV-hushållen och som har tillgång till tillräckligt stora resurser för att oftast vinna i konkurrensen med Sveriges Television när det gäller rätten till filmer, TV-serier och evenemang inom de mer populära sportgrenarna.

För den hälft av svenska folket som då kan se både satellit-TV och Sveriges Television kommer valmöjligheterna att ha ökat i jämförelse med hur det var tidigare, framför allt i fråga om populära program. De som bara kan se Sveriges Television får hålla till godo med det företagets

programutbud. De kommer att uppleva att de har fått försämrade valmöjligheter, särskilt när det gäller populära program.

Detta scenario bygger på att förutsättningarna i övrigt är lika, dvs. att resurserna för Sveriges Television är oförändrade och att företagets förpliktelser i fråga om programutbudets bredd och inriktning inte ändras.

I verkligheten kommer en sådan utveckling säkert att leda till krav på att villkoren för Sveriges Televisions verksamhet skall förändras så att företaget kan konkurrera med satellitföretagen om de mest populära programkategorierna och därmed erbjuda alla i Sverige ett åtminstone oförändrat utbud av program av detta slag. Detta kan tänkas gå till på olika sätt.

En möjlighet är att statsmakterna ökar företagets samlade resurser så mycket att det kan bjuda lika höga priser för populära program som sina satellitsändande konkurrenter.

Det kan ske genom att TV-avgifterna höjs eller genom att sändningstiden begränsas. I båda fallen kommer TV-publiken att få mindre TV för pengarna. I det sistnämnda fallet kommer också möjligheterna till variation i programutbudet att bli mindre än för närvarande. Man kan fråga sig om det kommer att vara möjligt att få parlamentariskt stöd för en politik som innebär avgiftshöjningar samtidigt som publiken uppfattar att TV-utbudet är oförändrat eller minskande.

En annan möjlighet är att TV-bolaget befrias från en del av de programpolitiska krav som gäller för närvarande och som innebär att också mindre gruppers intressen skall tillgodoses i programverksamheten. Därmed skulle företagets konkurrensförutsättningar närma sig dem som gäller för satellit-TV-företagen.

Konsekvensen av en sådan förändring skulle vara att Sveriges Television minskade sitt utbud av program om t.ex. kultur, samhällsliv och vetenskap, liksom av program med särskild inriktning mot olika minoriteter. Eftersom inte heller satellit-TV-företagen kan väntas sända program av denna art skulle en sådan utveckling innebära att alla TV-tittare i Sverige fick minskade möjligheter att se sådana program.

Min slutsats är att en utveckling där satellitsändande TV-företag ensamma exploaterar den svenska marknaden för TV-reklam kommer att göra det svårt att hålla fast vid nuvarande grundvalar för TV-politiken, nämligen att alla i Sverige skall erbjudas ett omväxlande programutbud av god kvalitet.

7.2 Mål och medel i TV-politiken

Som jag angav i avsnitt 1.3 har det hittills rått stor enighet om att alla som bor i Sverige skall kunna se på TV-program av god kvalitet, att var och en av oss i vår egenskap av TV-tittare skall kunna hitta något intressant i televisionen både när våra önskemål överensstämmer med flertalets och vid de tillfällen då de inte gör det, att televisionen skall ge olika intresseinriktningar möjlighet att komma till uttryck och att den skall ha en omfattande och kvalificerad bevakning av det som händer i Sverige och världen. Dessa ambitioner för televisionen kan kallas TV-politikens huvudmål.

Den TV-politiska diskussionen har i stor utsträckning handlat om medlen för att uppnå dessa mål. Den har rört finansieringsfrågor, organisationsfrågor och naturligtvis också resursfrågor.

Jag är medveten om att det är möjligt att göra en annan bedömning av vad som är mål och vad som är medel än den som jag gör. Man kan anse att frihet från reklam i TV är ett mål i sig och inte bara ett medel att uppnå självständighet och kvalitet i programpolitiken. I den situation som nu gäller kan man emellertid konstatera att reklam förekommer i TV-sändningar till Sverige och att den verksamhet som finansieras med inkomsterna från denna reklam kan leda till att möjligheterna att uppnå övriga mål för TV-politiken hotas.

Jag anser därför att det är befogat att i nuvarande situation göra sådana ändringar i förutsättningarna i fråga om finansiering och organisation av den svenska televisionen att det blir möjligt att även i fortsättningen förverkliga högt ställda ambitioner inom övriga områden.

7.3 Ambitioner för svensk TV

Geografisk rättvisa

Principen om geografisk rättvisa har flera dimensioner.

Den innebär i första hand att ett omväxlande programutbud av god kvalitet skall vara tillgängligt för alla som bor i Sverige. Där måste vi slå vakt om att nuvarande situation inte försämras. En utveckling som innebär en successiv utarmning för de TV-tittare som bara kan ta emot Sveriges Televisions program kan inte accepteras.

Vi bör också sträva efter att de ökade valmöjligheter som de nya intäktskällorna möjliggör kan komma alla i Sverige till del. Den nuvarande situationen innebär att inkomsterna från svensk TV-reklam uteslutande används för att öka valmöjligheterna för dem som kan ta emot satellitprogram.

En annan dimension av den geografiska rättviseprincipen är att det som händer i Sverige, och i olika delar av Sverige, skall speglas i televisionen.

Med hänsyn till att TV-mediet på grund av de höga kostnaderna inte är särskilt väl lämpat för sändningar över mycket små områden kan man konstatera att den nuvarande inriktningen av Sveriges Televisions verksamhet fyller rimliga anspråk i detta avseende. Genom att produktionsresurserna har byggts ut i distrikten ökar möjligheterna att spegla skeendet utanför Stockholm. Organiserandet av TV 2 som en rikskanal ger ökad vikt åt distriktens arbete. De regionala sändningarna ger möjlighet att spegla händelser som har intresse inom mer begränsade områden.

Ambitionen att hålla en god regional täckning innebär att Sveriges Television måste ha en decentraliserad organisation, något som leder till högre kostnader än om verksamheten hade varit koncentrerad i Stockholm. För att kunna spegla skeendet i olika delar av landet måste Sveriges Television givetvis ha resurser för en omfattande egenproduktion, något som drar stora kostnader.

Här gäller det att i första hand slå vakt om det som har uppnåtts. Satellitkanalerna sänder över huvud taget mycket litet svenskt material. Deras resurser för egenproduktion är ytterst blygsamma. Det är omöjligt att veta i vilken utsträckning satellit-TV-företagen, när de så småningom får större resurser, kommer att belysa det som händer i Sverige.

Däremot kan konkurrensen från satellitkanalerna leda till påfrestningar på Sveriges Televisions ekonomi som gör det svårt för företaget att fullgöra alla sina uppgifter. Detta kan få återverkningar för möjligheten att spegla verkligheten i olika delar av landet.

Redaktionellt oberoende, mångfald och balans

Möjligheten till nyetableringar inom marksänd television är ytterst begränsade till följd av knappheten på sändningsfrekvenser.

Inom satellit-TV-området har de tekniska och frekvensmässiga restriktionerna inte samma betydelse, även om tillgången till satellitkapacitet och tekniska och ekonomiska begränsningar av överföringsmöjligheterna i kabelnät kan sätta gränser för hur många satellit-TV-företag som samtidigt kan vara verksamma. Den viktigaste begränsande faktorn kommer emellertid sannolikt att vara möjligheterna att finansiera en så kostsam verksamhet som ett TV-företag. På en så begränsad marknad som Sverige finns det på längre sikt knappast utrymme för mer än ett fåtal satellitsändande TV-företag.

Någon monopolställning i strikt mening kommer emellertid så vitt jag kan bedöma inte att föreligga inom TV-området i framtiden. Däremot kommer verksamheten att bedrivas av ett fåtal företag, och nyetableringar kommer efter en inledande period knappast att ske. De som bestämmer över innehållet i satellitkanalerna kommer därför att ha en stark ställning.

Satellit-TV-företagens sändningar kan användas som verktyg av olika organiserade grupper som ett led i deras opinionsbildning. Det kan ske genom annonsering, genom sponsring av program som ger uttryck för deras meningar eller genom att resursstarka organisationer själva hyr in sig i satellittranspondrar för att kunna göra propaganda för sina in-

tressen. Även satellit-TV-företagens ägare själva kan givetvis utnyttja sändningarna för påverkan och opinionsbildning i olika frågor.

Viss verksamhet av detta slag kan strida mot den europeiska TV-konventionen, men i stort sett finns det ingen möjlighet att inskrida mot att satellitsändningar som från utlandet vänder sig till en svensk publik ensidigt utnyttjas i vissa opinionsgruppers intresse.

Förekomsten av satellitsändningar kommer inte att medföra någon ändring av Sveriges Televisions skyldighet att själv iaktta opartiskhet och saklighet och att låta olika meningsriktningar komma till tals på rättvisa villkor. För de TV-kanaler som eventuellt tillkommer och för vilka svenska myndigheter kan fastställa villkoren bör gälla samma krav på pluralism och balans och på att de som sänder har en oberoende ställning. På så sätt kommer ökade yttrandemöjligheter alla till del, inte bara de grupper som har möjlighet att köpa sig utrymme.

Ett omväxlande programutbud av god kvalitet

Målet att publiken skall erbjudas ett omväxlande programutbud av god kvalitet har också flera dimensioner. Med ett omväxlande programutbud menas att programmen skall vara av olika karaktär och att ämnesinnehållet skall spänna över ett stort antal olika områden. Människor i olika åldrar och med olika smak, erfarenheter och intressen skall kunna hitta program av olika slag som tilltalar dem i TV-sändningarna. Både små och stora gruppers intressen skall tillgodoses.

Eftersom antalet tillgängliga sändningskanaler är begränsat är det inte möjligt att samtidigt tillgodose alla olika önskemål. Däremot bör det samlade programutbudet under en dag eller en vecka vara sådant att alla har hittat åtminstone något intressant i TV-sändningarna.

Ju flera programkanaler som samtidigt sänds ut desto större är naturligtvis möjligheten att mycket olika intressen samtidigt skall kunna tillgodoses i programutbudet. Det förutsätter emellertid att inte programsättningen i alla kanaler sker på samma sätt, t.ex. att bästa sändningstid på kvällen upptas av bred underhållning i alla kanaler.

Innebörden av begreppet kvalitet är svår att precisera, och det är kanske förklaringen till att hänvisningar till kvaliteten sker relativt sällan i den svenska kultur- och mediepolitiken. Det finns en tendens, särskilt hos olika elitgrupper, att reservera kvalitetsbegreppet för de konstarter och genrer som man själv tycker om, medan det som intresserar andra betecknas som värdelöst.

En sådan tolkning av kvalitetsbegreppet är oförenlig med kravet på ett omväxlande programutbud. I kravet på omväxling ligger att det skall förekomma biografifilmer i olika genrer, teater, estradunderhållning, tävlingsprogram, dramaserier, nyheter, aktuella debatter, dokumentärfilmer, program om politik, natur, idrott, mode, mat, religion, kultur, vetenskap och en lång rad andra ämnesområden. Det skulle vara meningslöst att försöka rangordna dessa olika områden enligt en kvalitetsdimension. Däremot bör det vara möjligt att ställa kvalitetskrav inom varje ämnesområde eller genre för sig. Publiken skall erbjudas bra filmkomedier, bra sportprogram, bra nyhetsprogram, osv.

Som jag har nämnt i det föregående tenderar reklamfinansierade TV-företag att anpassa sitt programutbud så att inkomsterna av reklam blir så höga som möjligt. Detta innebär i praktiken att programmen koncentreras till underhållningsprogram i vid mening, av en art som beräknas tilltala en stor publik. Där flera företag konkurrerar på reklam-TV-marknaden tenderar programtablåerna att likna varandra, så att publikens valmöjligheter begränsas till program av samma slag.

Ett sådant beteende från reklam-TV-företagens sida innebär att kravet på omväxling knappast tillgodoses. Den som har önskemål som avviker från majoritetens har inte mycket att hämta i en oreglerad reklamfinansierad TV.

Däremot finns det ingenting som säger att inte programmen i reklam-TV kan vara av hög kvalitet. I de fall då kvalitet är ett medel att dra publik till kanalen får man anta att reklam-TV-företagen satsar på kvalitet. Man måste emellertid ha i minnet att kvaliteten inte är ett självändamål utan ett medel att uppfylla reklam-TV-företagens egentliga mål, att maximera den publik som annonsörerna önskar nå med sin reklam.

Om reklamfinansiering ger underlag för ett större antal programkanaler förbättras valmöjligheterna inom de kategorier av program som vän-

der sig till stora publikgrupper. På så sätt kommer reklamfinansieringen att innebära något positivt för TV-publiken.

Reklamfinansierad television kan emellertid inte ensam klara av uppgiften att ge publiken tillgång till ett omväxlande programutbud av god kvalitet. För att detta mål skall uppnås krävs ett TV-företag som ser som sin uppgift att tjäna hela publiken, även de delar av den som är betydelselösa som målgrupp för annonsörer.

Svensk television har alltid visat stor öppenhet gentemot utlandet. I jämförelse med större länder har vi en mer utvecklad bevakning av det internationella området. Utländska program sänds ut på originalspråket med svensk undertext i stället för att dubbas på det sätt som sker i många andra länder. Det medför att det svenska TV-publiken antagligen blir bättre orienterad om andra länders förhållanden än publiken i många andra länder.

Samtidigt innebär den allt mer långtgående internationaliseringen ett ökat behov att värna om vår identitet som svenskar. Endast den som vet vem han själv är kan finna sig tillrätta ute i världen. Detta påverkar givetvis ambitionerna för den svenska televisionen. Det är viktigt att TV-programmen speglar vad som sker i Sverige, att den svenska kulturen tas till vara och att och det svenska språket används i TV-sändningarna.

Ett TV-företag som skall kunna spegla svenska förhållanden kan inte uteslutande förlita sig på att sända inköpt, utländskt material, som kan fås till lågt pris därför att produktionskostnaden har betalts genom visning på andra marknader. Det måste ha möjligheter att göra egna produktioner och därmed själv stå för hela produktionskostnaden. Detta förutsätter att företaget disponerar över tillräckliga resurser.

8 Handlingsmöjligheter

8.1 Valsituationen

De huvudsakliga valmöjligheterna i TV-politiken gäller finansieringssättet, televisionens organisation och antalet marksända TV-kanaler.

När det gäller sättet att finansiera sändningsverksamheten finns egentligen bara två alternativ för TV-sändningar som riktas till hela folket. Det ena är att liksom för närvarande helt förlita sig till avgiftsfinansiering, det andra att tillåta att även reklaminkomster får användas för att finansiera svensk marksänd television. Bestämmelserna om sponsorsfinansiering behöver ses över oavsett vilken ställning som tas i frågan om reklamfinansiering. Betal-TV kan kanske användas för att finansiera kompletterande sändningar, i första hand från satellit, men är inte en lämplig finansieringsform för TV-sändningar som riktar sig till hela folket.

Även när det gäller frågan om televisionens organisation finns det två alternativ. Det första är att behålla nuvarande ordning, där all TV-verksamhet bedrivs inom ramen för en och samma koncern, Sveriges Radio. Det andra alternativet är att skapa ett nytt TV-företag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen och som skulle uppträda som konkurrent till Sveriges Television.

I fråga om antalet marksända TV-kanaler finns det som vi sett frekvensmässiga möjligheter att upprätta ytterligare två rikstäckande sändarnät. För den närmaste framtiden är alternativen emellertid främst om ytterligare en rikstäckande TV-kanal skall tas i bruk eller om vi även i fortsättningen skall nöja oss med nuvarande två kanaler.

Om man sammanställer dessa valmöjligheter uppstår ett stort antal olika alternativ. Av dessa anser jag att det finns skäl att närmare behandla fyra stycken.

8.2 Fortsatt nej till reklam i marksänd TV

Detta alternativ innebär att det inte heller i fortsättningen skall vara tillåtet att finansiera svensk, marksänd TV med reklaminkomster. Betald reklam skall alltså inte förekomma i vare sig Sveriges Radio-koncernens sändningar eller i sändningar från fristående TV-företag.

Utvecklingen av satellitsändningarna gör emellertid att det inte längre är möjligt att hålla den television som svenska folket kan se fri från reklaminslag. Konsekvenserna av ett beslut att inte tillåta reklam i svensk marksänd television är därför att de satellitsändande TV-företagen även i fortsättningen ensamma kommer att kunna exploatera den svenska TV-reklammarknaden.

Mitt påstående förutsätter att den svenska staten inte kommer att kunna förhindra att utländska satellit-TV-kanaler exploaterar marknaden för svensk TV-reklam.

För närvarande finns en regel i kabellagen som ger möjlighet för kabelnämnden att förbjuda fortsatt vidaresändning av en programkanal från satellit om sändningarna under längre tid och i betydande omfattning har innehållit sådan kommersiell reklam som måste anses riktad särskilt till svenska konsumenter. Ett förbud får dock meddelas endast om det med hänsyn till sändningarnas art och programkanalens karaktär och inriktning bedöms att ett förbud för programkanalen är godtagbart från yttrandefrihets- och informationsfrihetssynpunkt.

Denna regel har inte fått någon betydelse i praktiken. Inget av de fall som har prövats har heller lett till beslut om sändningsförbud. Kabelnämndens tolkning av lagstiftningens räckvidd innebär vidare att reglerna inte är tillämpliga på sändningar från medeleffektsatelliter, som t.ex. Astra.

Den europeiska TV-konventionen innebär att de mottagande länderna åtar sig att inte förhindra vidaresändning av satellitsändningar som föl-

jer konventionens regler. Dessa innebär som jag nämnt bl.a. att högst 15 % av sändningstiden får utgöras av reklam.

Konventionen ger emellertid ett enskilt mottagarland vissa möjligheter att ingripa när det gäller reklam som är särskilt riktad mot det landet. För att förhindra konkurrensstörningar och hot mot enskilda länders TV-system får nämligen annonser som i någon omfattning riktas särskilt mot publiken i ett visst konventionsland inte kringgå reglerna för TV-reklam i det landet. Förbudet gäller inte om dessa regler är diskriminerande till nackdel för utländska TV-företag och inte heller om de berörda länderna har slutit avtal inom området. Enligt kommentaren till konventionen behöver det sändande företaget, om mottagarlandet har olika reklamregler för olika TV-företag, bara ta hänsyn till de minst restriktiva reglerna när det tillämpar konventionen.

För närvarande saknas helt regler för innehållet i satellitsändningar som sänds upp från Sverige. Det innebär att de minst restriktiva "reglerna" för TV-reklam i Sverige är de som gäller för satellitsändningar och som tillåter en obegränsad mängd reklam. Det skulle därför inte vara möjligt att, utan att lagstiftningen först hade ändrats, hävda att reklamsändningar som särskilt vänder sig till en svensk publik strider mot konventionens förbud.

Min bedömning är att ett försök att få till stånd lagstiftning som innebär att den svenska marknaden för TV-reklam inte kan exploateras utan att man bryter mot konventionen skulle stöta på stora svårigheter av juridisk, politisk och opinionsmässig art. Det torde inte vara möjligt att få de ändrade reglerna i kraft inom sådan tid att de skulle få någon betydelse.

I avsnitt 7.1 har jag beskrivit hur konkurrensen från reklamfinansierade satellitsända programkanaler redan efter ganska kort tid kan komma att leda till att det blir svårt att hålla fast vid nuvarande grundvalar för TV-politiken, nämligen att alla i Sverige skall erbjudas ett omväxlande programutbud av god kvalitet.

Om det senare skulle bli politiskt nödvändigt att medge reklamfinansierade TV-sändningar från marksändare kommer antagligen förutsättningarna för att ställa kvalitetskrav på de reklamfinansierade sänd-

ningarna att vara betydligt sämre än om en förändring skulle äga rum nu.

Enligt min bedömning är ett fortsatt nej till reklam i svensk TV därför inte en realistisk handlingslinje. De inkomster som kan komma från marknaden för svensk TV-reklam bör stanna inom Sverige och användas för att finansiera svenska TV-sändningar på sådant sätt att den svenska televisionen uppfyller högt ställda krav på kvalitet och mångfald.

8.3 Reklamfinansierad television

I det följande presenterar jag tre handlingsalternativ för hur reklamfinansiering skulle kunna utnyttjas för svensk television. Innan jag går in på de olika alternativen vill jag emellertid i mer generella termer linjera upp den viktigaste skiljelinjen emellan dem.

Ett beslut om att utnyttja reklamfinansiering innebär att en ny finansieringskälla tas i bruk för svensk marksänd television. För närvarande kan de resurser som av avgiftsmedel anvisas till TV-verksamheten uppskattas till i storleksordningen 1,7 milj.kr. per år inkl. sändningskostnader. Reklamfinansieringen skulle, med de förbehåll som nämnts, kunna ge ett tillskott om ytterligare 1 miljard kronor per år.

En viktig fråga är hur ett sådant resurstillskott skulle utnyttjas. Enligt min mening finns det tre principiella möjligheter.

Den första möjligheten är att de ökade resurser som kommer fram genom reklamfinansieringen används för att sänka TV-avgifterna. TV-publikens utbyte av reklamfinansieringen blir lägre avgifter, men inte bättre program eller flera valmöjligheter.

Den andra möjligheten innebär att de nya resurserna utnyttjas för att förstärka kvaliteten inom en i princip oförändrad verksamhetsvolym. Det nuvarande antalet TV-kanaler skulle vara oförändrat, eventuellt med något utökad sändningstid.

Resurstillskottet skulle kunna användas för att t.ex. öka andelen egenproduktion och därmed andelen svenska program. Mångfalden skulle

kunna förstärkas genom att frilanspersonal utnyttjades i ökad omfattning, men även televisionens egna produktionsresurser skulle kunna användas mer effektivt. Den svenska publiken skulle erbjudas ett programutbud av en kvalitet som inte kan uppnås inom ramen för nuvarande resurser.

En konsekvens av att välja denna linje är att antalet TV-kanaler i marknätet blir oförändrat två. Den som inte är nöjd med valmöjligheterna i marknätet får vända sig till satellitkanalerna.

Den tredje möjligheten är att låta de tillkommande resurserna användas för att öka programutbudet genom att ytterligare en TV-kanal tas i bruk.

Om de nya resurserna skall användas för en ny TV-kanal blir det begränsade möjligheter att höja programkvaliteten i de befintliga kanalerna eller i den nya kanalen i jämförelse med vad som är möjligt med nuvarande finansiering. Man får därför räkna med att förhållandet mellan inköpta och egenproducerade program måste vara i stort sett som för närvarande. Utrymmet för mycket dyrbara egenproduktioner kommer även i fortsättningen att vara begränsat. Om man vill förstärka den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten måste TV-avgifterna höjas.

Med ännu en TV-kanal kan alla som bor i Sverige välja mellan programmen i tre kanaler i stället för som nu två. De som kan ta emot satellitsändningar kommer att kunna välja mellan ännu flera program, men satellitkanalernas betydelse blir mindre än vid ett tvåkanalsalternativ.

Alternativ 1. Reklam i Sveriges Television. Två kanaler

Beskrivning

Enligt detta alternativ skall reklaminslag sändas i Sveriges Televisions sändningar.

Ingen förändring av Sveriges Televisions uppdrag, utom att förbudet mot kommersiell reklam upphävs och att det klargörs att kravet på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för reklaminslagen.

Reklaminkomsterna tillförs inte TV-bolaget direkt utan rundradioverksamheten som helhet. Reglerna för medelstilldelningen till rundradiorörelsen bestäms liksom nu av riksdagen.

Kommentar

Om reklam införs i de befintliga sändningarna blir det möjligt att så snart sändningarna inleds nå hela Sveriges befolkning. Planeringstiden efter beslut bör bli kort eftersom bara små organisatoriska förändringar behövs.

På grund av att hela Sverige täcks från början får den marksända televisionen en fördel som reklammedium i förhållande till satellittelevisionen. I motsatt riktning verkar att satellitsändningarna kommer att ha kvar sin betydelse som alternativ för de tittare som inte är nöjda med att ha bara två kanaler att välja mellan.

Möjligheterna att uppfylla höga kvalitetskrav och att visa självständighet i förhållande till annonsörernas intressen får betraktas som goda med hänsyn till att Sveriges Television kommer att få en mycket stark ställning på marknaden. Eftersom reklaminkomsterna inte förutsätts gå direkt till Sveriges Television utan till rundradioverksamheten som helhet minskar också motivet för TV-bolaget att kompromissa med kraven på omväxling och kvalitet för att öka resurserna för den egna verksamheten.

Som jag har redovisat i avsnitt 5.4 ser i genomsnitt ca 35 % av befolkningen sändningarna i Kanal 1 eller TV 2 under bästa sändningstid på kvällen. Med en så stor tittarandel skulle inkomsterna av reklamtidsförsäljning kunna bli höga även om mängden reklam var ganska liten.

Det räkneexempel som jag har redovisat tyder på att den årliga inkomsten vid en reklammängd av 3 minuter per timme i vardera kanalen skulle uppgå till mellan 1 000 och 1 500 milj.kr. per år, beroende på vilka antaganden som görs om kontaktpriser. Om reklam införs i endast

den ena av de nuvarande kanalerna skulle inkomsten vid samma reklammängd bli mellan 700 och 1 000 milj.kr. per år.

Reklaminkomsterna kan alltså bli ganska höga utan att reklamen får särskilt stor omfattning. Reklaminslagen bör i princip kunna placeras i block mellan programmen, företrädesvis i anslutning till nyhetssändningar.

Det är angeläget att TV-avgiften även i fortsättningen anpassas till kostnadsstegringarna inom Sveriges Radio-koncernen. Annars kan beroendet av reklamfinansiering så småningom bli betydligt större än vad som från början förutsatts.

I valet mellan om reklam skall förekomma i båda kanalerna eller bara i den ena gör sig flera synpunkter gällande. Vid en viss mängd reklaminslag per kanal blir inkomsterna större om reklamen förekommer i båda kanalerna. Om man önskar uppnå en viss inkomst måste å andra sidan reklammängden vara större om reklaminslag endast skall sändas i den ena kanalen.

Om reklam bara skulle finnas i den ena kanalen kan det finnas en risk för att programsättningen i den kanalen utformas för att dra stor publik till reklaminslagen. Denna risk är mindre om reklamen finns i båda kanalerna. Å andra sidan skulle ett alternativ med reklam i båda kanalerna innebära att det inte längre fanns någon reklamfri TV-kanal.

Eftersom reklamsändningarna sker i det befintliga sändarnätet blir de tillkommande kostnaderna obetydliga. Nettobehållningen av reklaminkomsterna skulle därför bli stor.

Inkomster av reklamtidsförsäljning i storleksordningen en miljard per år motsvarar ca 30 % av de beräknade årliga inkomsterna av TV-avgiften. Ett resurstillskott av denna omfattning skulle alltså bli tillgängligt för att förstärka radio- och TV-verksamheten. Bl.a. skulle de olika reformförslag som har lagts fram från Sveriges Radio kunna tillgodoses utan någon särskild höjning av TV-avgiften för detta ändamål. Resultatet bör kunna bli högre kvalitet och en större andel svenska program än vad som för närvarande är möjligt.

Ett kraftigt resurstillskott till TV-sektorn skulle medföra behov av ökade insatser från filmare, artister, författare, kompositörer och andra som brukar arbeta för eller medverka i TV. Flera av dem som är verksamma inom film- och videoproduktion skulle få möjlighet att försörja sig på arbete för TV och nya personer skulle dras till området. Efter ganska kort tid skulle produktionsapparaten vara anpassad till en ny, högre volym av svensk programproduktion.

Sveriges Radio-koncernens fortsatta dominerande ställning innebär att kravet på mångfald och balans även i fortsättningen får tillgodoses inom ramen för ett företag. Något TV-företag som från en helt fristående position kan belysa skeendet i samhället tillkommer inte.

Frånvaron av ett konkurrerande svenskt TV-företag innebär att TV-bolagets verksamhet inte kan jämföras med en oberoende konkurrent som arbetar på liknande villkor. Det är viktigt att se till att de ökade resurser som kan tillföras genom reklamfinansieringen trots detta används på ett effektivt sätt.

Om antalet rikstäckande TV-kanaler inte skall ökas blir det lättare att tillgodose olika önskemål om att få använda TV-sändare för andra ändamål. Exempel på sådana önskemål är lokala TV-sändningar, distribution av finländska TV-program samt vidaresändning över vissa områden av satellitdistribuerade betal-TV-program.

Alternativ 2. Reklam i ett fristående TV-företag. Två kanaler

Beskrivning

I detta alternativ sänder Sveriges Television TV-program utan reklam i en kanal, medan ett programföretag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen sänder TV-program med reklam i den andra kanalen. Sveriges Radio-koncernens verksamhet finansieras med TV-avgifter.

Det ena av de nuvarande båda sändarnäten disponeras alltså av det nya reklam-TV-företaget.

Reklam-TV-företaget skall iaktta mångfald och balans och sända ett omväxlande programutbud med hög kvalitet, som innehåller nyheter och en stor andel svenskproducerade program. Programmen skall tilltala olika smakriktningar men företaget skall inte vara skyldigt att tillgodose utpräglade minoritetsintressen i programverksamheten.

Reklam-TV-företagets ägarkrets bör vara sammansatt på sådant sätt att ingen åsiktsriktning har möjlighet att dominera. Antalet ägare bör vara ganska stort och ingen enskild ägare eller grupp bör ha möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över programverksamheten.

Sveriges Television bör liksom nu svara för ett omväxlande programutbud med inriktning både på små och stora tittargrupper. Liksom nu bör företaget, tillsammans med övriga programföretag i koncernen, ha skyldighet att också tillgodose olika minoritetsintressen.

Kommentar

Liksom föregående alternativ innebär detta att reklamsändningarna skall ske i det befintliga sändarnätet. Därmed kommer reklamsändningarna att nå hela Sveriges befolkning så snart sändningarna kommer i gång.

Den marksända televisionen får därmed en fördel som reklammedium i förhållande till satellittelevisionen. I motsatt riktning verkar också i detta alternativ att satellitsändningarna kommer att ha kvar sin betydelse som alternativ för de tittare som inte är nöjda med att ha bara två kanaler att välja mellan.

Den nya fristående reklam-TV-kanalen bör emellertid kunna få en stark ställning på marknaden och därmed en god ekonomi. Den bör därmed ha goda möjligheter att uppfylla även sådana krav på programkvalitet och programutformning som kan anses strida mot företagets kommersiella intressen. Det kan också uppträda självständigt i förhållande till annonsörerna.

Reklam-TV-företagets kostnader kan uppskattas till ca 1 miljard kronor per år inkl. sändningskostnader. Det förutsätts då att företaget har

en egen nyhetsredaktion och att ungefär hälften av det övriga programutbudet består av egenproducerat eller beställt material.

Reklammängden i sändningarna måste vara så stor att kostnaden för verksamheten täcks. Om man antar att reklam-TV-företagets sändningar kommer att ses av i genomsnitt ca 20 % av befolkningen, dvs. att de får samma tittarandel som nu TV 2, skulle, enligt räkneexemplet i avsnitt 5.5, en reklammängd om ca 25 minuter per kväll kunna ge en inkomst i storleksordningen 1 miljard kronor per år.

En reklammängd på 5–6 minuter per timme kommer antagligen att uppfattas som störande av många tittare. Det kommer också antagligen att vara nödvändigt att inte bara placera reklaminkomsterna i block mellan programmen utan även att i vissa fall tillåta att reklaminslagen avbryter programmen.

Å andra sidan kommer det också i fortsättningen att finnas ett reklamfritt alternativ, eftersom Sveriges Television inte skall sända reklam.

Sveriges Radio-koncernen får konkurrens av ett helt fristående TV-företag. Detta företag kommer att kunna självständigt utforma ett eget arbetssätt, en egen stil och egna programmässiga värderingar. Konkurrensen från ett fristående TV-företag skulle kunna leda till att Sveriges Television vitaliseras.

Den organisatoriska mångfalden innebär emellertid ingen garanti för innehållslig mångfald. Genom att varje TV-företag bara har en kanal till sitt förfogande bortfaller de möjligheter att samordna programtablåerna som i dag finns mellan Sveriges Televisions båda kanaler.

Genom att reklam-TV-företaget skall finansieras uteslutande med reklam och Sveriges Radio-koncernen uteslutande med TV-avgifter innebär alternativet klara ansvarsförhållanden. Statsmakterna behåller ett odelat ansvar för resurstilldelningen till Sveriges Radio-koncernen.

Om Sveriges Television övergår från två kanaler till en minskar de totala kostnaderna. Minskningen är emellertid inte lika stor som den minskade sändningstiden, eftersom vissa fasta kostnader inte minskar eller minskar mycket litet. Kostnaden för utsändningen minskar med kostnaden för det ena sändarnätet.

Genom att resurserna koncentreras till två kanaler blir det möjligt att öka andelen program av hög kvalitet.

De resurser som friställs genom att en kanal försvinner från Sveriges Television kan användas för att förstärka återstående delar av Sveriges Radio-koncernens verksamhet. Bl.a. skulle de olika reformförslag som har lagts fram från Sveriges Radio kunna tillgodoses utan någon särskild höjning av TV-avgiften för detta ändamål. Resultatet bör kunna bli högre kvalitet och en större andel svenska program i den kvarvarande TV-kanalen.

Det blir också möjligt att öka sändningstiden i den återstående kanalen. Ökningen måste dock i första hand ta formen av dagtidssändningar, kanske främst under veckosluten. Eftersom den totala sändningstiden kommer att bli kortare än i nuvarande två kanaler kommer det emellertid inte att vara möjligt att i lika hög grad som nu tillgodose olika minoritetsgrupper i programmen. Program som främst intresserar mindre grupper bland publiken kommer också att i högre grad än nu behöva placeras utanför bästa sändningstid.

De villkor som förutsätts gälla för reklam-TV-kanalen innebär inte att den minskade tillgången till program av detta slag kommer att kompenseras fullt ut. Därför innebär detta alternativ att de små gruppernas intressen inte kommer att tillgodoses i samma omfattning som för närvarande är fallet.

Ett kraftigt resurstillskott till TV-produktion kommer att medföra behov av ökade insatser från filmare, artister, författare, kompositörer och andra som brukar arbeta för eller medverka i TV. Försörjningsmöjligheterna förbättras för de nu verksamma och nya personer kommer att dras till området. Produktionsapparaten kommer att anpassas till en ny, större omfattning av svensk programproduktion.

Om antalet rikstäckande TV-kanaler inte skall ökas blir det lättare att tillgodose olika önskemål om att få använda TV-sändare för andra ändamål. Exempel på sådana önskemål är lokala TV-sändningar, distribution av finländska TV-program samt vidaresändning över vissa områden av satellitdistribuerade betal-TV-program.

En förutsättning för detta alternativ bör vara att personal och andra resurser i ordnade former kan överföras från Sveriges Television till det nya reklam-TV-företaget. Jag återkommer till dessa frågor i avsnitt 8.4 och 9.3.

Alternativ 3. Reklam i ett fristående TV-företag. Tre kanaler

Beskrivning

I detta alternativ sänder Sveriges Television och Utbildningsradion TV-program utan reklam i två kanaler, medan ett programföretag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen sänder TV-program med reklam i en ny tredje kanal. Sveriges Radio-koncernens verksamhet finansieras med TV-avgifter.

Den nya tredje kanalen bör byggas ut snabbt till rikstäckning. Som jag har angett i avsnitt 4.3 bedömer televerket att sändningar som når ca 55 % av befolkningen kan inledas ett år efter beslut. Att nå 98 % tar ytterligare två år.

De krav i fråga om innehåll och organisation som bör ställas på reklam-TV-företaget skiljer sig inte från det som bör gälla enligt föregående alternativ. Reklam-TV-företaget bör alltså iaktta mångfald och balans och att sända ett omväxlande programutbud med hög kvalitet, som innehåller nyheter och en stor andel svenskproducerade program. Programmen skall tilltala olika smakriktningar men företaget skall inte vara skyldigt att tillgodose utpräglade minoritetsintressen i programverksamheten.

Ägarkretsen bör vara sammansatt på sådant sätt att ingen åsiktsriktning har möjlighet att dominera. Därför bör antalet ägare vara ganska stort och ingen enskild ägare eller grupp ha möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över programverksamheten.

Sveriges Television bör liksom nu svara för ett omväxlande programutbud med inriktning både på små och stora tittargrupper. Liksom nu bör företaget, tillsammans med övriga programföretag i koncernen, ha skyldighet att också tillgodose olika minoritetsintressen.

Kommentar

I motsats till de båda tidigare nämnda alternativen innebär detta att ett nytt sändarnät byggs upp för reklam-TV-sändningarna. Om utbyggnaden inleds i de mest tätbefolkade delarna av landet kommer man redan från start att nå ungefär halva befolkningen. Denna andel har efter två år ökat till 98 %.

Det kommer alltså att ta en viss tid från sändningarnas start innan alla kan ta emot programmen. Man kan därför räkna med att det nya reklam-TV-företaget kommer att få lägre reklaminkomster under de första verksamhetsåren.

Detta alternativ skiljer sig också från de båda övriga genom att det är det enda som erbjuder TV-tittarna ökade möjligheter att välja mellan olika program. När utbyggnaden är genomförd kommer alla som bor i Sverige att ha tillgång till tre TV-kanaler i stället för två. Detta torde vara den förändring som, näst reklaminslagen, blir mest märkbar för allmänheten.

På grund av att utbyggnaden sker i etapper kan konkurrensen från satellitkanalerna bli mer besvärande för reklam-TV-kanalen i detta alternativ än i de båda föregående. Å andra sidan kan de ökade valmöjligheterna i marknätet medföra att satellitkanalernas betydelse som reklammedium på sikt blir mindre än i tvåkanalsalternativen.

I och med att det nya reklam-TV-företaget, förutom med satellitkanalerna, får dela publiken med två marksända TV-kanaler utan reklam, finns det en risk att den får en mindre stark ekonomisk ställning än den reklamfinansierade televisionen i tvåkanalsalternativen. I så fall försvagas dess självständighet mot annonsörsintressen och det blir svårare att uppfylla kvalitetskrav som uppfattas strida mot företagets kommersiella intressen.

Man kan därför räkna med att de ökade valmöjligheter som den nya kanalen kommer att medföra i första hand kommer att innebära att tillgången på mer populära program kommer att öka. Genom att Sveriges

Televisions uppdrag inte ändras kommer möjligheten att tillgodose mindre gruppers intressen att vara oförändrad jämfört med i dag.

Kostnäden för reklam-TV-företagets verksamhet kan liksom i föregående alternativ uppskattas till ca 1 miljard kronor per år inkl. sändningskostnader. Det förutsätter alltså att företaget har en egen nyhetsredaktion och att ungefär hälften av det övriga programutbudet består av egenproducerat eller beställt material.

Vid tre marksända TV-kanaler kommer tittarandelen att bli lägre för varje enskild kanal än i alternativen med två kanaler. Om man antar att reklam-TV-företagets sändningar i detta alternativ kommer att ses av i genomsnitt ca 15 % av befolkningen, dvs. att de får samma tittarandel som nu Kanal 1, skulle, enligt räkneexemplet i avsnitt 5.5, en reklammängd om ca 30 minuter per kväll kunna ge en inkomst i storleksordningen 1 miljard kronor per år vid full utbyggnad. Detta är alltså det alternativ där reklammängden blir störst.

Eftersom mängden reklam behöver kunna uppgå till ca 6 minuter per timme kommer det att bli nödvändigt att inte bara placera reklaminslagen i block mellan programmen utan också låta reklaminslagen bryta programmen. Reklamen kan därför komma att uppfattas som störande av många tittare. Detta gäller i ännu högre grad än i det föregående alternativet.

Å andra sidan kommer det att finnas två reklamfria TV-kanaler, eftersom Sveriges Television inte skall sända reklam.

Även detta alternativ innebär en renodling av finansieringsansvaret eftersom reklam-TV-företaget skall finansieras uteslutande med reklam och Sveriges Radio-koncernen uteslutande med TV-avgifter. Statsmakternas ansvar för resurstilldelningen till Sveriges Radio-koncernen behålls odelat.

Liksom i föregående alternativ får Sveriges Radio-koncernen konkurrens av ett helt fristående TV-företag. Detta företag kommer att kunna ifrågasätta Sveriges Televisions sätt att arbeta och skulle därmed kunna leda till en vitalisering av Sveriges Television.

Om Sveriges Television får konkurrens av ett fristående TV-företag försvagas motiveringen för den nuvarande ordningen med intern konkurrens mellan Sveriges Televisions båda kanaler. Därför kan man diskutera om inte de båda kanalernas verksamhet i stället kan planeras gemensamt. Det skulle bl.a. innebära att ledningen och nyhetsverksamheten kunde ges en förenklad organisation.

Vissa kostnader för Sveriges Television torde komma att öka, t.ex. genom löneglidning och ökade kostnader för inköp av rättigheter, medan andra minskar, bl.a. genom en förenklad organisation. Kostnaden för utsändning av Sveriges Radio-koncernens TV-program kommer att minska genom att ännu en part är med och bidrar till kostnaden för gemensamma anläggningar. Nettoeffekten av dessa förändringar är svår att förutse.

Genom att reklaminkomsterna skall finansiera verksamheten i en ny TV-kanal innebär detta alternativ inte någon resursförstärkning för Sveriges Radio-koncernen. Om de olika reformförslag som har lagts fram från Sveriges Radio-koncernen eller andra förslag om ambitionshöjningar skall tillgodoses, kommer TV-avgiften att behöva höjas.

Även detta alternativ innebär emellertid att TV-produktionen får ett kraftigt resurstillskott. Det ökar därför arbetsmöjligheterna för filmare, artister, författare, kompositörer och andra som brukar arbeta för eller medverka i TV. Möjligheterna att försörja sig på arbete för TV kommer att förbättras och nya personer kan finna sin plats inom området. Inom kort kommer produktionsapparaten att ha anpassat sig till en ny, högre volym av svensk programproduktion.

8.4 Hur lång tid tar det att genomföra en förändring?

Med hänsyn till den snabbhet med vilken situationen förändras inom TV-området vill jag i mer samlad form behandla vilka olika faktorer som har betydelse för den tid det tar att genomföra en förändring.

Om TV-sändningar med reklam skall kunna inledas måste i huvudsak följande förutsättningar vara klara. Ett politiskt beslut måste ha fattats om saken. Nödvändiga lagändringar måste ha trätt i kraft. Den nya verksamheten måste ha organiserats. Om sändningarna skall ske i ett

nytt sändarnät måste nätet ha upprättats. Det måste finnas annonsörer som skall finansiera verksamheten.

Detta är inte platsen för att gå närmare in på hur lång tid det kan ta att komma fram till ett politiskt beslut om att en förändring skall ske. Med hänsyn till att frågan om televisionens framtida organisation och finansiering är föremål för ett stort politiskt intresse kan man emellertid förmoda att valet av handlingsalternativ har viss betydelse för den snabbhet med vilken en förändring kan beslutas.

För att verksamhet med reklamfinansierade TV-sändningar skall kunna inledas i Sverige behövs vissa lagändringar. Radiolagsutredningen kommer inom kort att redovisa vilka dessa ändringar är. Man kan räkna med att en proposition om lagändringar efter remiss och lagrådsbehandling kommer att kunna läggas fram för riksdagen hösten 1990.

De åtgärder som behövs för att organisera en ny verksamhet skiljer sig åt mellan de olika alternativen.

Det första alternativet, med reklamsändningar i Sveriges Television, är i detta avseende det enklaste, eftersom de förändringar som behöver göras kan ske inom ramen för Sveriges Radio-koncernen. Den största förändringen är att en organisation för försäljning av reklamtid och sändning av reklaminslag behöver byggas upp. Eftersom förberedelsearbetet kan ske samtidigt med att lagstiftningsprocessen pågår torde verksamheten kunna sätta i gång kort tid efter det att de nödvändiga lagändringarna har trätt i kraft.

De andra två alternativen innebär att ett fristående företag skall bildas för reklam-TV-verksamheten. Innan ett sådant företag kan börja organisera sin verksamhet på allvar måste det vara klart vilket företaget är. Det måste också finnas ett avtal mellan staten och företaget om att det skall få rätt att bedriva verksamhet med reklam-TV i Sverige. För att ett sådant avtal skall kunna träffas bör det föreligga i varje fall ett beslut av riksdagen om riktlinjer för verksamheten.

I alternativet där det nya reklam-TV-företaget övertar en av de nuvarande sändningskanalerna bör en förutsättning vara att det nya företaget också övertar personal, utrustning och byggnader från Sveriges Television. Eftersom det är fråga om en omfattande operation kan de för-

handlingar som föregår en överenskommelse bli komplicerade och tidskrävande. När överenskommelsen väl är klar kan det däremot möjligen gå ganska snabbt att komma i gång eftersom man övertar en intrimmad organisation, en programbank m.m.

Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 9.3.

Om ett reklam-TV-företag skall organisera en ny verksamhet från grunden har det en fördel av att vara obunden av tidigare beslut. Det kan t.ex. skaffa den allra senaste tekniken. Å andra sidan kan det ta tid för ett sådant företag att rekrytera nyckelpersoner och lära upp ovan personal. Att köpa in sändningsrättigheter och lägga ut produktionsuppdrag är också en tidskrävande process. Det är möjligt att sändningar i viss omfattning kan starta ett år efter beslut, men det tar troligen längre tid innan verksamheten når upp till den avsedda ambitionsnivån.

Tidsåtgången för att bygga upp ett nytt sändarnät för har redovisats i avsnitt 4.3. Sändningar till drygt hälften av befolkningen kan inledas ett år efter beslut. Det tar ytterligare två år att nå 98 %.

För att ett reklamfinansierat TV-företag skall kunna få inkomster krävs att det finns annonsörer som är beredda att köpa reklamtid av företaget. I tidigare diskussioner har man ägnat stor uppmärksamhet åt att svenska annonsörer inte är vana vid TV-reklam och att det därför kan ta lång tid innan annonseringen kommer i gång i tillräcklig omfattning. Det är möjligt att detta förhållande numera har förändrats, genom att många företag har prövat att annonsera i satellit-TV. Det skulle tala för att en marksänd reklam-TV ganska snart skulle få stor annonsvolym.

9 Ett fristående svenskt TV-företag

I kapitel 8 har jag redovisat olika alternativ för hur reklaminkomster skulle kunna användas för att finansiera svenska TV-sändningar. Alternativ 2 och 3 innebär att ett från Sveriges Radio-koncernen fristående TV-företag får hand om reklam-TV-sändningarna. Jag har där endast i yttersta korthet angett något om de villkor som bör gälla för ett sådant företag.

Jag kommer nu att närmare gå in på de krav som från statsmakternas sida skulle behöva ställas på ett fristående, reklamfinansierat TV-företag. Det gäller dels frågan om vilka regler som bör gälla för verksamheten i allmänhet, dels vilken ägarstruktur ett sådant företag i så fall borde ha.

Jag kommer också att något beröra följderna för Sveriges Radio av att ett fristående TV-företag tillkommer.

Vidare kommer jag att översiktligt redovisa hur en överföring av en del av Sveriges Radios resurser och verksamhet till ett fristående reklam-TV-företag skulle kunna gå till.

Slutligen kommer jag att behandla de konsekvenser som tillkomsten av ett fristående TV-företag har för sändningsverksamheten.

De regler som bör gälla för själva reklamen – oberoende av om reklam-TV-verksamheten organiseras inom eller utanför Sveriges Radio-koncernen – behandlar jag i kapitel 10.

9.1 Villkor för programverksamheten m.m.

I avsnitt 6.3 har jag redovisat på vilket sätt finansieringssättet kan påverka reklam-TV-kanalernas programutbud. Jag sade där att ett reklamfinansierat TV-företag kommer att försöka anpassa sin programverksamhet så att det vid varje tidpunkt har den publik som annonsörerna är beredda att betala mest för att nå.

I de länder där olika TV-företag konkurrerar om reklaminkomsterna blir resultatet av en sådan anpassning att de olika företagens program så gott som helt och hållet tar sikte på underhållning. De informativa program och kulturprogram som trots allt finns kvar flyttas till mindre attraktiva tider, t.ex. sent på kvällen.

I Sverige skulle emellertid konkurrensförutsättningarna för etersänd reklamfinansierad television vara andra än i Italien eller Frankrike där dessa tendenser har varit särskilt tydliga.

Ett svenskt reklamfinansierat TV-företag skulle inte få monopol på möjligheten att finansiera verksamheten med reklamintäkter. Det finns redan TV-företag som sänder med hjälp av satellit och som innehåller reklam avsedd för Sverige. Det finns emellertid skäl att tro att fördelarna av att ha tillgång till marknätet, i varje fall om verksamheten kommer i gång inom de närmaste åren, kommer att vara så stora att konkurrensen från satellitföretagen inte kommer att tvinga ett rikstäckande reklamfinansierat TV-företag att helt anpassa programutbudet till konkurrenternas.

Det bör därför finnas ett ekonomiskt utrymme att tillgodose krav från statsmakterna på innehållet i reklamfinansierad television, krav som syftar till att säkerställa att telvisionsverksamheten i Sverige bedrivs i allmänhetens tjänst också efter det att reklaminkomster har tagits i anspråk för finansieringen.

I kapitel 2 har jag redovisat de villkor som gäller för Sveriges Televisions verksamhet. Jag har pekat på hur programreglerna, finansieringen och företagsorganisationen tillsammans skapar förutsättningar för att programföretaget skall kunna bedriva en självständig TV-verksamhet i allmänhetens tjänst.

När jag redovisade de villkor som gäller för Sveriges Radios verksamhet använde jag rubrikerna "Geografisk rättvisa", "Redaktionellt oberoende", "Mångfald och balans", "Ett omväxlande programutbud av god kvalitet" och "Finansiering genom avgifter". Bortsett från den sistnämnda rubriken väljer jag att använda samma rubriker för att beskriva de villkor som bör gälla för ett fristående, reklamfinansierat TV-företag.

Geografisk rättvisa

Det som skiljer sändningar över marknätet från satellitsändningar är att marksändningarna lätt kan tas emot inom hela det område som täcks av resp. sändare. Om sändningarna kommer från samma sändare som Sveriges Televisions nuvarande sändningar kan ett enskilt villahushåll ofta utnyttja samma mottagningsantenn som för TV 2. Eventuellt kan antennen behöva bytas ut mot en antenn med större frekvensomfång. I flerfamiljshus kan i vissa fall en befintlig centralantennanläggning behöva kompletteras med ytterligare kanalförstärkare. Det är enkla modifieringar som kan göras också utan samband med ombyggnad för satellitmottagning.

Genom att marksändningar kan tas emot överallt minskar nackdelarna för publiken av att programföretag konkurrerar om vissa slags attraktiva program, t.ex. stora idrottsevenemang eller populära filmer och serier. För publiken spelar det ingen roll om ett program går i den ena eller den andra kanalen, under förutsättning att sändningen kan tas emot.

Det är angeläget att en fristående reklamfinansierad TV-kanal byggs ut snabbt och att utbyggnaden går så långt att sändningarna kan tas emot överallt. Från ekonomisk synpunkt kan emellertid en så fullständig utbyggnad vara av mindre intresse för ett kommersiellt inriktat TV-företag. Företaget kan anse det fullt tillräckligt att stanna vid en betydligt lägre utbyggnadsgrad, och bedöma att det tillskott i publik som en utbyggnad därutöver ger inte ger valuta för utbyggnadskostnaden.

Staten bör emellertid ställa ett bestämt krav på att en ny reklamfinansierad TV-kanal snabbt byggs ut till samma hushållstäckning som för närvarande gäller för TV 2.

I begreppet geografisk rättvisa ligger också att olika delar av landet täcks i TV-företagets programutbud. Jag anser emellertid inte att det finns skäl att ställa krav av detta slag på ett reklamfinansierat TV-företag.

Redaktionellt oberoende

Liksom fallet är för Sveriges Television bör ett fristående reklamfinansierat TV-företag stå fritt i förhållande till såväl staten som de stora organisationerna och andra maktcentra.

Detta bör avspeglas i programreglerna. Liksom för närvarande måste gälla att myndigheter och andra allmänna organ inte får meddela föreskrifter om förhandsgranskning av program.

Särskilt betydelsefull för ett reklamfinansierat TV-företag är självständigheten i förhållande till annonsörerna. Det bör understrykas att företaget inte bör kunna överlåta till t.ex. en programleverantör att avgöra vilka reklaminslag som skall förekomma.

I detta sammanhang vill jag beröra frågan om hur reklamförsäljningen organiseras. I vissa länder har man låtit ett särskilt företag, som är fristående från programproduktionen, ha hand om försäljning och bokning av reklamtid. Sådana arrangemang motiveras bl.a. med en önskan att undvika att annonsörsönskemål kanaliseras till programplaneringen.

Jag är inte övertygad om att en obligatorisk sådan ordning skulle ha några särskilda fördelar, i varje fall inte i en situation då ett TV-företag finansierar hela sin verksamhet med reklaminkomster. Det sagda hindrar givetvis inte ett reklam-TV-företag att organisera handhavandet av reklamverksamheten på det sätt man bedömer mest praktiskt.

Liksom för Sveriges Radio-koncernen är det inte endast programreglernas utformning som har betydelse för att det redaktionella oberoendet skall säkerställas. Det är också viktigt att ett nytt TV-företag har en sådan ägarstruktur att ägarna inte kan utnyttja företagets sändningar för att göra propaganda för egna meningar och intressen. Jag diskuterar ägarstrukturen senare i detta kapitel.

Frågor om programföretagets självständighet kan också aktualiseras genom andra former av extern finansiering av program. En sakkunnig har på regeringens uppdrag utrett vissa frågor om sponsring i Sveriges Radio-koncernens program. Vilka regler beträffande sponsring som skulle behöva gälla för ett fristående reklamfinansierat TV-företag bör kunna behandlas i samband med den fortsatta hanteringen av den frågan.

Mångfald och balans

Även om ett nytt reklamfinansierat TV-företag skulle startas kommer antalet TV-företag i Sverige att förbli litet. Det viktigaste skälet till det är den begränsade tillgången till sändningsfrekvenser som gör att det inte finns utrymme för mer än ytterligare högst två rikstäckade TV-kanaler. Dessutom bör, som jag sagt i det föregående, ett nytt reklam-TV-företag få tid att etablera sig på marknaden innan konkurrerande verksamhet släpps fram. Skälet för det är bl.a. att ett reklamfinansierat TV-företag behöver ha en viss ekonomisk styrka för att kunna uppfylla de krav som man från statsmakternas sida bör ställa på verksamheten.

Det finns därför inte anledning att betrakta ett reklamfinansierat TV-företag på annat sätt än Sveriges Television när det gäller kravet på mångfald och balans i programverksamheten. Det är viktigt att många röster får komma till tals och att företaget inte driver egna meningar i kontroversiella frågor.

Därför bör samma krav på opartiskhet och saklighet som gäller för Sveriges Television också gälla för ett nytt reklamfinansierat TV-företag. Dessa krav gäller givetvis inte för innehållet i reklaminslagen. För dessa bör i stället marknadsföringslagstiftningens regler gälla.

Jag finner det emellertid självklart att reklam-TV-företaget ger alla som begär att få annonsera likvärdig behandling. Företaget bör alltså inte få diskriminiera eller favorisera en viss produkt eller en viss annonsör.

Ett omväxlande programutbud av god kvalitet

I det föregående har jag pekat på att ett reklamfinansierat TV-företag tenderar att utforma programutbudet på ett sådant sätt att det vid varje tidpunkt har den publik som annonsörerna är beredda att betala mest för att nå. I praktiken får detta oftast till följd att sändningarna domineras av underhållningsprogram av olika slag. Om flera TV-företag konkurrerar om reklammarknaden får de olika TV-kanalerna i stor utsträckning en likartad prägel.

En sådan utveckling skulle minska publikens valmöjligheter och innebära att TV-mediet inte användes i allmänhetens tjänst.

Ett nytt, reklamfinansierat TV-företag bör ha ett sådant programutbud att sändningarna, tillsammans med Sveriges Televisions sändningar, ger publiken stora möjligheter att välja mellan intressanta program av god kvalitet. Det innebär att kraven på reklam-TV-företagets program i långa stycken kan vara identiska med de krav som gäller för Sveriges Television. Ett reklam-TV-företag bör därför sända program som vänder sig till människor med olika smak och intresseinriktning. I programutbudet bör ingå bl.a. nyhets- och aktualitetsprogram, program av svenska upphovsmän och med svenska artister samt program som informerar om och förmedlar olika kulturaktiviteter. Genom att även reklam-TV-företaget sänder program av många olika slag kommer publikens valmöjligheter att inte bara omfatta underhållningsprogrammen.

Helt kan kraven emellertid inte överensstämma. Ett reklamfinansierat TV-företag måste dra en tillräckligt stor publik för att kunna överleva ekonomiskt. Därför skulle det vara olämpligt att ålägga ett sådant företag mycket långtgående förpliktelser när det gäller att t.ex. tillgodose olika minoritetsintressen eller att fullgöra folkbildningsuppgifter. Uppgifter av detta slag hör naturligen främst hemma hos det avgiftsfinansierade programföretaget.

Hur säkerställs efterlevnaden av reglerna?

De regler som i dag gäller för Sveriges Televisions verksamhet övervakas genom efterhandsgranskning av radionämnden. Om nämnden skulle finna att reglerna i radiolagen eller i avtalet med staten har över-

trätts är TV-bolaget skyldigt att redogöra för nämndens beslut i sina sändningar. Några andra följder får inte ett regelbrott, men man räknar ändå med att programföretagen skall acceptera radionämndens beslut och försöka följa dem i fortsättningen. Den möjlighet som finns att, vid svåra brott mot reglerna, efter vederbörlig utredning säga upp avtalet mellan staten och programföretaget, har aldrig aktualiserats.

Om ett nytt, fristående företag skall bedriva reklam-TV-sändningar och finansiera hela sin verksamhet med reklaminkomster kan nya och mer omfattande krav behöva ställas på kontrollen av att reglerna efterlevs.

Även om de regler som föreslås för ett fristående reklam-TV-företag inte är fullt så långtgående som de som gäller för Sveriges Television i fråga om att tillgodose minoritetsintressen m.m., så medför de förpliktelser i fråga om ett omväxlande programutbud, programmens kvalitet, tonvikt på svenska program m.m. Det kan inte uteslutas att ett helt reklamfinansierat TV-företag kommer att uppfatta en del av dessa regler som hinder i strävandena att göra verksamheten lönsam.

Detsamma kan givetvis komma att gälla om reglerna för reklaminslagens mängd och inplacering.

Av detta skäl är det viktigt att statsmakterna har möjligheter att säkerställa att ett reklamfinansierat TV-företag följer de villkor som har ställts upp för verksamheten.

Det är inte möjligt att inom ramen för detta utredningsarbete närmare ange vilka medel som bör väljas för att uppnå detta syfte. Utöver en granskning genom radionämnden kan det kanske bli aktuellt med någon form av fortlöpande samråd med företaget där programverksamheten utvärderas. Särskilt inför en ny avtalsperiod kommer givetvis programföretagets tidigare handlande att kunna få stor betydelse. Om det visar sig nödvändigt kan man också behöva överväga möjligheter till formliga sanktioner i fall av mer allvarliga regelbrott.

9.2 Ägare och sändningstillstånd

Intresse av att inleda reklamfinansierade TV-sändningar i Sverige har framförts av bl.a. Esselte, Bonniers, Nordisk Television och Kinnevik samt av några mindre företag. Några av dessa har informerat mig om hur de anser att en sådan verksamhet bör bedrivas.

Jag har nyss redovisat att jag anser att ett reklamfinansierat TV-företag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen i stora drag bör följa samma regler för programverksamheten som de som för närvarande gäller för Sveriges Television. Detta bör särskilt gälla i fråga om kraven på redaktionellt oberoende samt pluralism och balans. Det är viktigt att verksamheten står fri i förhållande till olika maktgrupper, att många röster får komma till tals i företagets sändningar och att företaget inte driver egna meningar i kontroversiella frågor.

Regler med denna innebörd bör givetvis ingå bland de villkor som skall gälla för företagets verksamhet. Det är emellertid också viktigt att ett nytt TV-företag har en sådan ägarstruktur att ägarna inte kan utnyttja företagets sändningar för att göra propaganda för sina meningar och intressen.

Man kan inte bortse ifrån att en enskild ägare kan önska använda sin position till att med hjälp av TV-företagets resurser göra propaganda för de egna åsikterna. För att undvika den risken bör ägarkretsen vara sammansatt på ett sådant sätt att ingen åsiktsriktning har möjlighet att dominera. Antalet ägare bör därför vara ganska stort och ingen enskild ägare eller grupp bör kunna utöva ett bestämmande inflytande över programverksamheten. Det är en fördel om ägarna kan hämtas från olika sektorer i samhället.

Det är emellertid också nödvändigt att ägarna har goda ekonomiska resurser. TV-sändningar i full skala drar i inledningsskedet stora utgifter, vilka uppkommer långt innan inkomsterna börjar flyta in. Man kan räkna med att det tar flera år innan intäkterna täcker de löpande driftskostnaderna, och naturligtvis ännu längre tid innan det nedlagda kapitalet har betalats tillbaka. Det är därför viktigt att ägarna har en sådan ekonomisk uthållighet att de orkar med att finansiera verksamheten under uppbyggnadsperioden.

Ett fristående reklamfinansierat TV-företag bör få sitt sändningstillstånd för en begränsad tidsperiod. Avtalstiden bör vara så lång att verksamheten hinner byggas upp och få stadga. Den bör emellertid inte vara så lång att möjligheten att ta upp TV-företagets verksamhet till allsidig prövning inför en ny avtalsperiod skall vara alltför avlägsen. Jag föreställer mig att sex till åtta år kan vara en lämplig första avtalsperiod.

I den mån de olika villkoren för verksamheten inte anges i lag bör de slås fast i ett avtal mellan staten och företaget.

9.3 Konsekvenser för Sveriges Television

Konkurrensens betydelse

Om en tredje, marksänd, reklamfinansierad TV-kanal startar i Sverige får Sveriges Radio-koncernens TV-sändningar konkurrens. Konkurrensen kommer naturligtvis i första hand att drabba Sveriges Television. Det är inte troligt att ett reklamfinansierat TV-företag kommer att inrikta sina sändningar på de områden där Utbildningsradion är verksam.

Ett nytt programföretag kommer säkerligen att försöka profilera sig på olika sätt för att för tittarna framstå som ett nytt och fräscht alternativ till den invanda televisionen. Detta skulle kunna innebära en förnyelse både när det gäller programidéer och arbetsmetoder. Det är möjligt att ett nytt programföretag kommer att visa att en rad uppgifter kan skötas på ett nytt sätt, som kanske både verkar mer tilltalande för publiken och leder till lägre kostnader.

Sveriges Television kommer emellertid inte att stå värnlöst i konkurrensen. Företaget kan dra nytta av en skicklig personal, intrimmad utrustning och väl uppbyggda arbetsrutiner. Jag tror inte att konkurrensen kommer att avslöja annat än att Sveriges Television har skött sin uppgift på ett kompetent sätt. Att det finns en konkurrent med vilket företaget kan jämföras bör emellertid innebära en vitalisering och vara en ytterligare sporre för att ompröva invanda arbetsmetoder.

Det alternativ som innebär att en tredje, reklamfinansierad TV-kanal tillkommer innebär inte någon förändring av det uppdrag som Sveriges Television har. Sveriges Television bör liksom nu ha skyldighet att svara för ett omväxlande programutbud med inriktning både på små och stora tittargrupper. Liksom nu bör företaget även, tillsammans med övriga programföretag i koncernen, ha skyldighet att också tillgodose utpräglade minoritetsintressen.

Den nuvarande kanalstrukturen för Sveriges Television, som innebär att de båda kanalerna konkurrerar, kan emellertid behöva ses över om en tredje kanal tillkommer. En möjlighet är att i stället de båda kanalernas verksamhet planeras gemensamt. Det skulle bl.a. kunna innebära att organisationen för nyhetstjänsten kan förenklas.

Sveriges Radios ägare

Jag vill nu peka på vissa konsekvenser för ägarskapet i Sveriges Radio-koncernen av att ett fristående, reklamfinansierat TV-företag inrättas.

Som jag nämnt ägs aktierna i Sveriges Radio AB av folkrörelser (60 %), näringsliv (20 %) och pressen (20 %). Ägandet är en pro forma-konstruktion, eftersom det är staten som utser styrelsemajoriteten och ställer medel till förfogande för verksamheten och eftersom aktieägarna inte alls tar någon ekonomisk risk. Ägarkonstruktionen får kanske närmast ses som en markering av att Sveriges Radio är hela svenska folkets angelägenhet.

Flera av Sveriges Radio-koncernens ägare har varit aktivt engagerade i försöken att få till stånd reklamfinansierade företag som konkurrerar med Sveriges Television. Med hänsyn till ägarnas ringa betydelse har denna verksamhet knappast kunnat skada koncernen så länge något konkurrerande företag inte har etablerats.

Om ett fristående reklamfinansierat TV-företag inrättas kommer saken i ett annat läge. Sveriges Television kommer att utsättas för konkurrens i flera olika avseenden. Det nya företaget kommer att konkurrera om sändningsrättigheter och värdefulla medarbetare och det kommer att vilja planlägga sin programtablå så att det tar en så stor del av publiken som möjligt.

Det är då viktigt att Sveriges Television har en sådan organisation och ledning att det kan stå emot konkurrensen. Inte minst är det angeläget att företagets ägare inte har dubbla lojaliteter genom engagemang i det konkurrerande företaget.

Därför bör Sveriges Radio-koncernens ägarsammansättning ses över om ett fristående reklamfinansierat TV-företag skulle inrättas.

Konsekvenser av alternativ 2

Alternativ 2 innebär att den ena av de båda sändningskanaler som nu utnyttjas av Sveriges Television i stället används av ett reklam-TV-företag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen.

En sådan förändring bör göras i samförstånd med de berörda företagen.

Vilket behov av resurser av olika slag som Sveriges Television skulle ha efter en krympning beror på hur stora produktionsmedel som företaget skulle ha tillgång till. Man kan givetvis tänka sig en situation då företaget skulle kunna utnyttja en stor del av den nuvarande personalen och anläggningarna även efter en minskning av sändningstiden.

Det troligaste är emellertid att en del av resurserna inte längre kan utnyttjas inom Sveriges Television. Den mest naturliga lösningen är att en del av Sveriges Television överlåts till det nya reklam-TV-företaget.

Uppdelningar av företag sker inte sällan i samband med försäljningar inom näringslivet och en uppdelning bör inte vara omöjlig att genomföra också i detta fall. Många problem måste givetvis lösas på vägen, eftersom olika delar av Sveriges Television fungerar på ett integrerat sätt och eftersom Sveriges Television är en integrerad del av Sveriges Radio-koncernen. Programanskaffning, tekniska resurser, byggnader, arkiv och många administrativa funktioner utnyttjas gemensamt inom TV-företaget.

Därför bör en överföring ske i ordnade former efter en överenskommelse mellan berörda parter. Överenskommelsen bör innefatta villkoren för överlåtelse av byggnader, apparatur, sändningsrätter och program un-

der produktion. Den bör också gälla former för samutnyttjande av vissa resurser som inte kan delas upp, t.ex. programarkiv och rekvisitaförråd. Den bör även omfatta att berörd personal skall beredas anställning hos det nya TV-företaget.

En sådan överenskommelse innefattar många svåra avgöranden, där i vissa fall intressemotsättningarna mellan parterna kan vara mycket stora. Det är troligen nödvändigt att förhandlingarna genomförs under någon form av statlig ledning.

9.4 Konsekvenser för sändningsverksamheten

I avsnitt 4.3 har jag redogjort för hur sändarnäten för TV 1 och TV 2 är uppbyggda och för hur förhållandet mellan televerket och Sveriges Radio-koncernen är reglerat.

Redogörelsen innebär i korthet att televerket svarar för uppbyggnad och drift av näten, att investerings- och driftskostnader i huvudsak betalas med TV-avgiftsmedel efter beslut av riksdagen och att ett särskilt avtal reglerar samarbetet mellan televerket och Sveriges Radio-koncernen. Kapacitet i sändarnäten som inte behövs för Sveriges Radio-koncernens behov kan av televerket upplåtas för andra ändamål, inom eller utom verket. Hyresinkomsterna leder till att behovet av TV-avgiftsmedel minskar.

Denna organisation är uppbyggd för att passa nuvarande ordning, där Sveriges Radio-koncernens företag är de enda som utnyttjar sändarnäten för rundradiosändningar och där verksamheten (bortsett från utlandsradion) är helt avgiftsfinansierad. Vilka blir konsekvenserna om reklam förs in i finansieringsunderlaget för svensk television?

Om reklamsändningarna skall ske av inom ramen för Sveriges Radio-koncernens verksamhet blir det ingen principiell förändring. Om däremot ett nytt, från Sveriges Radio-koncernen fristående företag skulle få hand om reklam-TV-sändningarna, ändras förutsättningarna på ett avgörande sätt.

Både ekonomiska och mediepolitiska skäl talar för att sändarnäten för marksänd TV bör vara tekniskt sammanhållna även i fortsättningen,

oberoende av om de utnyttjas av nya programföretag. Det gäller såväl om det även i fortsättningen endast skall finnas två rikstäckande sändarnät för TV som om ett tredje och kanske ett fjärde nät skall upprättas.

Inom nuvarande sändarstationer finns master, byggnader och tekniska installationer som kan användas även för en tredje sändaranläggning. Den personal som sköter service och övervakning av nuvarande anläggningar kan även ta hand om den utrustning som kommer till. Härigenom kan kostnaderna för ett tredje sändarnät begränsas jämfört med om helt nya sändarstationer skulle byggas.

Ett reklam-TV-företag bör bedriva sin verksamhet på grundval av en tidsbegränsad koncession från staten. För att det skall vara realistiskt att föreställa sig att programföretag som t.ex. inte har uppfyllt ålagda krav när det gäller programpolitiken inte ges förnyat sändningstillstånd bör sändarnätet inte ägas av företaget utan av staten.

Sändarnäten bör alltså också i fortsättningen vara helt i statlig ägo. Däremot kan finansieringsformerna behöva förändras om ett nytt, fristående programföretag börjar använda sändarna.

Varje programföretag bör betala för den sändarkapacitet som det använder. Det talar för att kostnaderna för Sveriges Radio-koncernens användning av kapaciteten bör betalas av Sveriges Radio och inte som nu anvisas direkt till televerket.

Ett problem i samband med kostnadsberäkningen är fastställandet av kapitalkostnadernas storlek. Som jag har angett anvisas medel för investeringar i nätet varje år efter beslut av riksdagen. Investeringarna avskrivs omedelbart i sin helhet. Det innebär att kapitalkostnadernas storlek inte kan anges. Om flera parter skall vara med och finansiera sändarnätet måste emellertid kapitalkostnaderna beaktas vid beräkningen av vad var och en skall betala.

De mycket stora investeringar i gemensamma anläggningar som har gjorts vid uppbyggnaden av näten bör givetvis beaktas vid beräkningen av det pris som en ny part skall erlägga.

Om ytterligare ett programföretag skall utnyttja ett sändarnät ökar behovet av samordning. Om det blir aktuellt med ett alternativ med ett fristående reklam-TV-företag bör man därför överväga lämpliga former för samverkan mellan Sveriges Radio-koncernen, reklam-TV-företaget och televerket.

10 Regler för reklam i TV

Jag har tidigare i korthet berört den kritik mot reklam i TV som går ut på att den är skadlig för konsumenterna genom att vara suggestiv, informationsfattig och påträngande. Det är viktigt att försöka motverka de nackdelar som TV-reklamen har från konsumentsynpunkt.

De regler som bör gälla för reklam i TV kan vara av olika slag och de kan ha olika motiv.

De regler som allmänt gäller för reklam tar sikte på reklamens funktion för marknadsföring av varor och tjänster. Syftet med regler av detta slag är främst att skydda konsumenterna mot otillbörlig påverkan. TV-mediets speciella egenskaper kan motivera att särskilda regler med detta syfte ställs upp för TV-reklamens innehåll och utformning.

Ett annat slag av regler är de som gäller för reklaminslagens längd och omfattning, hur reklaminslagen får placeras in i förhållande till övrigt programinnehåll, när reklaminslag får sändas och hur reklaminslagen skall kunna skiljas från de övriga programmen. Också regler av detta slag kan syfta till att skydda konsumenternas intressen men de kan även vara motiverade av en önskan att slå vakt om televisionens karaktär av informations- och upplevelsemedium.

Frågor om på vilket sätt reklam och programinnehåll i reklam-TV skall regleras är en av de centrala för radiolagsutredningen, med vilken jag har ett nära samarbete. Radiolagsutredningen (U 1985:05) kommer inom kort att avge förslag till lagstiftning inom bl.a. detta område. Med hänvisning till radiolagsutredningens kommande behandling av ämnet väljer jag att i detta sammanhang endast behandla frågorna översiktligt.

För att ge en bakgrund till mina överväganden börjar jag med att sammanfatta de regler som i Sverige gäller för reklam och marknadsföring i allmänhet samt de regler om reklam som finns i den nyligen undertecknade europeiska konventionen om gränsöverskridande television.

10.1 Marknadsföringslagstiftningen m.m.

De grundläggande reglerna om näringsidkares marknadsföring finns i marknadsföringslagen (1975:1418). Till marknadsföringslagen anknyter lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen (1978:674) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Marknadsföringslagens syfte anges i dess 1 §. Där sägs att lagen har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Marknadsföringslagen gäller alltså för s.k. kommersiell reklam men inte för reklam som har ett annat syfte än att vara avsättningsfrämjande. Sådan reklam kan t.ex. gälla propaganda för åsikter eller värderingar i olika samhällsfrågor.

Marknadsföringslagens viktigaste regel finns i 2 §. Enligt denna kan marknadsdomstolen, om en näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet företar reklamåtgärd eller annan handling som, genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt, är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, förbjuda näringsidkaren att fortsätta med det eller att företa annan liknande handling.

Regeln i 2 § är en s.k. generalklausul, dvs. dess konkreta innehåll bestäms till stor del genom hänvisningen till vad som är god affärssed. Uttrycket "god affärssed" syftar bl.a. på s.k. utomrättsliga koder som tillämpas inom näringslivet. Den viktigaste bland dessa torde vara Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam, som har antagits av ett stort antal näringslivsorganisationer i Sverige och andra länder. När marknadsdomstolen avgör om en reklamåtgärd är otillbörlig, är domstolen emellertid inte bunden av de utomrättsliga reglerna, utan domstolen kan väga in också andra omständigheter.

Utöver den nämnda 2 § innehåller marknadsföringslagen bestämmelser om informationsskyldighet, med möjlighet för marknadsdomstolen att ålägga näringsidkare att lämna viss viktig information, straffsanktionerade förbud mot vissa förfaranden samt handläggningsregler.

Förbud och ålägganden enligt lagen förenas normalt med vite.

I fråga om handläggningsordningen kan nämnas att det i första hand är konsumentombudsmannen (KO) som skall ansöka hos marknadsdomstolen om förbud eller ålägganden enligt lagen. I andra hand kan t.ex. sammanslutningar av konsumenter göra en sådan ansökan. KO kan också, i fall av mindre vikt, utfärda förbudsföreläggande som, om de godkänns av den berörde näringsidkaren, gäller som ett förbud som har meddelats av marknadsdomstolen.

I många fall väljer KO att inte gå vidare med ett ärende till marknadsdomstolen. I stället kan KO, efter förhandlingar med berörda näringslivsorganisationer, utfärda riktlinjer. Dessa riktlinjer är emellertid inte juridiskt bindande.

De särskilda lagarna om marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror innebär att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen av dessa varor till konsumenter. Reklamåtgärder och andra marknadsföringsåtgärder som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol eller tobak får inte förekomma.

För alkohol gäller att spritdrycker, vin eller starköl inte får annonseras i periodiska skrifter med undantag för skrifter som förekommer endast på försäljningsställe för sådana drycker. Annonser för tobaksvaror skall återge innehållsdeklaration och varningstext.

De båda lagarna är anknutna till marknadsföringslagen på så sätt att en marknadsföringsåtgärd som strider mot lagarna vid tillämpning av marknadsföringslagen skall anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Internationella handelskammarens Grundregler för reklam reviderades senast år 1987. Som jag nämnt har grundreglerna stor betydelse när det gäller att fastställa vad som utgör god affärssed. Om en reklamåtgärd

strider mot grundreglerna kan den vara otillbörlig mot konsumenter i marknadsföringslagens mening.

Grundreglerna innehåller allmänna regler om bl.a. hederlighet, vederhäftighet, reklamidentifiering, säkerhetshänsyn samt skydd för barn och ungdom.

Reglerna om hederlighet innebär att reklamen skall vara utformad så att konsumentens förtroende inte missbrukas och dennes brist på erfarenheter eller kunskaper inte utnyttjas. Reklamen får inte heller utan vägande skäl spela på rädsla eller fruktan eller vädja till övertro eller vidskepelse, uppmuntra till våldshandlingar eller vara diskriminerande i fråga om ras, religion eller kön.

Reglerna om vederhäftighet innebär att reklamen inte får innehålla framställning i ord eller bild som direkt eller indirekt – genom antydningar, utelämnanden, oklarheter eller överdrivna påståenden – är ägnad att vilseleda konsumenterna. Det påpekas att detta gäller särskilt i fråga om bl.a. produktegenskaper, pris och betalningsvillkor. Reklamen får inte heller missbruka forskningsresultat eller statistiska uppgifter.

Enligt grundreglerna skall reklam vara lätt att identifiera som sådan, oavsett utformning och medium. Om reklamen publiceras i ett medium som innehåller nyheter eller annat redaktionellt material skall presentationen vara sådan att det omedelbart framgår att det är fråga om reklam.

Reglerna om säkerhetshänsyn innebär att reklam inte, utan att det är pedagogiskt eller i övrigt från allmän synpunkt försvarligt, får innehålla bild eller beskrivning på farlig verksamhet eller på situation där säkerheten åsidosätts. Särskild försiktighet bör iakttas i fråga om reklam som riktar sig till eller avbildar barn och ungdom.

Reklam till barn och ungdom får inte utnyttja barns naturliga godtrogenhet eller ungdomars bristande erfarenhet och får inte utsätta deras lojalitetskänsla för påfrestning. Reklam som riktas till eller är ägnad att påverka barn eller ungdomar får inte innehålla framställning i ord eller bild som kan medföra fysiska skadeverkningar eller påverka dem negativt i psykiskt eller moraliskt avseende.

Grundreglerna innehåller också ett avsnitt med råd om reklam till barn. Dessa syftar till att ge vägledning vid tolkningen av vissa bestämmelser i grundreglerna. Råden gäller för reklam som är riktad till barn eller som publiceras i medier som särskilt vänder sig till barn.

Om rådens innehåll kan nämnas att de fäster särskild vikt vid att reklam till barn kan identifieras som reklam, att reklamen inte får framstå som överseende med bruk av våld och att den inte får undergräva sociala värderingar eller föräldrars auktoritet och ansvar. När det gäller säkerhet och trygghet sägs att reklam inte får förleda barn att försätta sig i riskfylla situationer, söka sällskap med främmande personer eller beträda okända eller farliga platser. Reklam får inte innehålla direkta uppmaningar till barn att övertala andra att köpa den annonserade produkten åt dem. Råden innehåller också krav om särskild aktsamhet för att reklamen inte skall vilseleda barn när det gäller t.ex. den annonserade produktens vekliga storlek och beskaffenhet. Prisuppgifter får inte utformas så att barn kan få en överdriven uppfattning om produktens verkliga värde eller ge sken av att produkten utan vidare ryms inom varje hushållsbudget.

Eftersom vi i Sverige inte har haft reklam i TV kan det vara svårt att i marknadsdomstolens praxis hämta någon säker vägledning om hur marknadsföringslagen skulle komma att tillämpas på eventuell TV-reklam. Det finns emellertid anledning att peka på följande, som gäller hur kraven på hederlighet och vederhäftighet tillämpas vid bedömningen av om en reklamåtgärd är otillbörlig mot konsumenter.

Vid bedömningen av om en framställning är oriktig eller vilseledande är det avgörande vilket intryck framställningen gör på den till vilken den riktar sig. Särskilt när det gäller reklamåtgärder som är riktade till allmänheten, måste man ta hänsyn till att reklam ofta läses mycket flyktigt. Speciellt höga krav på hederlighet och vederhäftighet ställs på framställningar som riktar sig till grupper som kan antas vara mindre kritiska än konsumenter i allmänhet, t.ex. barn eller sjuka personer.

10.2 TV-konventionens regler för reklam

Som jag nämnt i avsnitt 2.3 har en europeisk konvention om gränsöverskridande television nyligen undertecknats av bl.a. Sverige. Eftersom

konventionen innebär att det sändande landet ansvarar för att gränsöverskridande sändningar följer konventionens regler, måste eventuella svenska regler för reklam i TV vara förenliga med konventionen. Radiolagsutredningen har i uppdrag att lägga fram förslag till de lagändringar som behövs för att Sverige skall kunna ratificera konventionen.

Konventionens regler om reklam i gränsöverskridande TV-sändningar gäller både för avsättningsfrämjande annonser, s.k. kommersiell annonsering, för annonser som syftar till att främja en sak eller idé, dvs. vad som brukar betecknas som åsiktsannonsering eller propaganda, och för annonser med annat syfte.

Artikel 11 i konventionen innehåller allmänna bestämmelser om reklam. Enligt denna artikel skall reklaminslagen vara ärliga och hederliga, de skall inte vara vilseledande och inte motverka konsumenternas intressen. Reklam som riktas till eller använder barn skall inte innehålla något som skadar deras intressen och skall ta hänsyn till deras särskilda känslighet. Annonsören skall inte ha något redaktionellt inflytande över programmens innehåll.

I artikel 12 ges regler om högsta tillåtna reklamtid. Den är normalt 15 % av den dagliga sändningstiden. Förutsatt att mängden punktreklam inte överstiger 15 % får den totala reklamtiden dock utökas till 20 % för att rymma reklamformer såsom direkta försäljningserbjudanden och liknande. Mängden punktreklam under en viss entimmesperiod får inte överskrida 20 %. Högsta tillåtna sändningstid för direkta försäljningserbjudanden och liknande är en timme per dag.

Artikel 13 handlar om reklamens form och presentationsssätt. Där sägs att reklaminslagen klart skall kunna identifieras och att de med optiska eller akustiska medel klart skall skiljas från övriga delar av sändningen. I princip skall de sändas i block. Olika former av dold annonsering är förbjuden, särskilt sådan som sker genom att produkter eller tjänster i reklamsyfte presenteras i program. Personer som regelbundet presenterar nyhets- eller aktualitetsprogram får inte medverka, i ljud eller bild, i reklaminslag.

I artikel 14 behandlas hur reklaminslagen får sättas in i sändningarna. Huvudregeln är att reklaminslagen skall sätts in mellan programmen. Under vissa förutsättningar får emellertid reklaminslag också sättas in

under program, på sådant sätt att programmens integritet och värde samt rättighetshavarnas rättigheter inte skadas.

I program som består av självständiga delar eller i sportprogram eller liknande som innehåller pauser skall reklaminslagen endast sättas in mellan delarna eller i pauserna.

Om andra slags program avbryts av reklaminslag skall det gå minst 20 minuter mellan varje avbrott i programmet.

Biograffilmer och TV-filmer (med undantag för serier, underhållningsprogram och dokumentärer) som är längre än 45 minuter får emellertid endast avbrytas en gång för varje hel 45-minutersperiod. Ytterligare ett avbrott får göras om filmerna varar åtminstone 20 minuter längre än två eller flera hela 45-minutersperioder.

Reklaminslag får inte sättas in i gudstjänstprogram. Nyhets- och aktualitetsprogram, dokumentärer, religiösa program och barnprogram får inte avbrytas av reklaminslag om de är kortare än 30 minuter.

Artikel 15 innehåller förbud eller restriktioner i fråga om reklam för särskilda produkter.

Reklam för tobaksvaror är inte tillåten.

Reklam för alkoholdrycker får inte riktas särskilt till minderåriga eller skildra personer som ser ut att vara minderåriga. Reklamen skall inte heller knyta alkoholkonsumtion till fysiska prestationer eller bilkörning eller hävda att alkohol har terapeutiska egenskaper eller att den verkar stimulerande, avkopplande eller som lösning av personliga problem. Reklamen skall inte uppmuntra till omåttlig konsumtion av alkohol eller framställa avhållsamhet eller måttlighet som något negativt och inte heller fästa otillbörlig vikt vid dryckernas alkoholhalt.

Reklam för läkemedel och medicinska behandlingar som är receptbelagda får inte förekomma. Reklam för andra slags läkemedel och medicinska behandlingar skall vara klart urskiljbar, hederlig, sanningsenlig och möjlig att verifiera samt uppfylla krav om att den enskilde skall skyddas för skadeverkningar.

Konventionen ger en stat möjlighet att reservera sig mot reglerna om reklam för alkoholdrycker. En sådan reservation, som skall avges senast i samband med att konventionen ratificeras, ger staten rätt att förhindra vidaresändning av program med alkoholreklam som stämmer överens med konventionens regler men inte med statens egna regler.

Artikel 16 innebär att reklaminslag som i viss omfattning riktas till ett enskilt land inte får kringgå det landets regler för TV-reklam. Detta gäller inte om dessa regler missgynnar utländska TV-företag i förhållande till inhemska och inte heller om berörda länder har slutit bilaterala eller multilaterala avtal på området.

10.3 Överväganden

Reklaminslagens innehåll

En utgångspunkt för min bedömning är att marknadsföringslagen gäller för kommersiell TV-reklam som riktas till den svenska marknaden. Det innebär bl.a. att reklaminslagen inte får vara otillbörliga mot konsumenter genom att t.ex. vara ohederliga eller vilseledande och att annonsörerna kan åläggas att lämna för konsumenterna viktig information i annonserna.

Vid bedömningen av om en viss reklamåtgärd är förenlig med marknadsföringslagstiftningen skall marknadsdomstolen fästa avseende vid det intryck som framställningen gör på publiken. Härvid måste bl.a. det valda reklammediet ha betydelse. För TV gäller att mediets påverkanskraft är stor, att sändningarna vänder sig till en allmän publik i hemmen och att barn mestadels är en del av publiken.

Mot denna bakgrund finner jag det troligt att marknadsdomstolen vid en bedömning av om reklamåtgärder i TV är förenliga med marknadsföringslagstiftningen i många fall skulle finna anledning till en mer restriktiv bedömning än om liknande åtgärder företogs med hjälp av andra medier.

Det kan inte uteslutas att också motsatt bedömning kan göras. Det är t.ex. knappast möjligt att meddela vissa slag av detaljerad information i

en kort TV-annons. Det kan tänkas situationer där det inte anses nödvändigt att kräva att informationsinnehållet i TV-reklam har samma omfattning som i t.ex. tryckta skrifter.

Marknadsföringslagens uppbyggnad gör att de övervakande organen har stora möjligheter att anpassa sina åtgärder till förändrade förhållanden. Detta är en klar fördel eftersom reklamen kännetecknas av stor uppfinningsrikedom och ständigt tar i bruk nya medier för att nå konsumenterna.

Enligt min mening bör den möjlighet till en flexibel tillämpning som följer av lagstiftningens konstruktion också tas till vara inom TV-reklamens område. Därför bör omfattningen av särregler för TV-reklamen begränsas till ett minimum när det gäller frågor som täcks av marknadsföringslagen. I stället bör det överlämnas åt rättstillämpningen att lägga fast de mer precisa krav som från konsumentsynpunkt bör ställas på reklam i TV.

Reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror får inte förekomma i TV. I de särskilda lagar som gäller för marknadsföring av dessa varor sägs att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen. Påträngande eller uppsökande reklamåtgärder får inte förekomma. I förarbetena till dessa lagar nämns reklam i radio och TV som en reklamform som träffas av detta förbud.

I fråga om receptbelagda läkemedel gäller enligt socialstyrelsens anvisningar till läkemedelsförordningen förbud för reklam till allmänheten. Reklam i TV för receptbelagda läkemedel är följaktligen inte tillåten.

Reklam för receptfria läkemedel, s.k. naturmedel och andra preparat som påstås ha hälsobringande effekt torde omfattas av särskilda krav på hederlighet och vederhäftighet. Om man även tar hänsyn till TV-mediets särskilda genomslagskraft torde reklam för åtskilliga produkter av detta slag inte kunna ske i TV.

Jag vill emellertid peka på några områden där det enligt min mening är nödvändigt med särskilda överväganden i fråga om TV-reklam. Det gäller dels s.k. åsiktsreklam, som inte alls regleras av marknadsföringslagen, dels reklam till barn.

Åsiktsreklam

Med hänsyn till sitt syfte kan reklamen indelas i kommersiell reklam, som syftar till att främja näringsidkares avsättning av varor och tjänster, och reklam som har annat syfte. Inom sistnämnda grupp förekommer bl.a. propaganda eller åsiktsreklam.

Som jag nämnde i det föregående gäller inte marknadsföringslagen för reklam som inte har samband med marknadsföring.

Under rubriken åsiktsreklam kan föras många olika företeelser, t.ex propaganda för trafiksäkerhet eller hälsosamma kostvanor, ideella organisationers försök att påverka allmänhetens inställning i t.ex. miljöfrågor eller internationella ekonomiska frågor, annonser där parterna i en arbetsmarknadskonflikt ger sin syn på konflikten, religiös förkunnelse, argumentation för olika lösningar i en viss politisk sakfråga eller de politiska partiernas valpropaganda.

Vissa former av åsiktsreklam, nämligen sådan som rör politik, religion eller fackliga förhållanden, är förbjuden i TV i en del andra länder, däribland Storbritannien och Danmark.

I den lagstiftning som i Sverige skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna betonas särskilt vikten av största möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. De flesta av de ovan angivna exemplen på åsiktsannonsering behandlar angelägenheter av detta slag. Frågan är om man därav bör dra slutsatsen att sådan annonsering bör förekomma i svensk reklamfinansierad TV eller om yttrandefriheten i dessa ämnen möjligen gagnas bättre av en annan lösning.

Enligt min mening måste man då man bedömer denna fråga se längre än bara till de formella reglerna. Man måste också försöka förstå vad det ena eller andra synsättet ger för praktiskt resultat för yttrandefriheten och för möjligheterna att utnyttja denna frihet.

Utgångspunkten för regleringen när det gäller marksänd TV är att etableringsfrihet av tekniska skäl inte är möjlig. Därför måste programfö-

retagen ha omfattande förpliktelser bl.a. när det gäller att låta olika meningar komma till uttryck i programverksamheten.

Som jag tidigare har redovisat anser jag att krav på mångfald och balans i programverksamheten bör ställas på svensk reklamfinansierad TV oavsett om reklamen förekommer inom Sveriges Radio-koncernen eller i ett fristående programföretag. Kravet på opartiskhet är centralt i detta sammanhang.

Opartiskheten innebär bl.a. att olika åsikter och synsätt skall presenteras, att motparten skall ges möjlighet att bemöta partiska framställningar, att programföretaget inte självt skall ta ställning i kontroversiella frågor och att företag och produkter inte på ett reklambetonat sätt skall gynnas i programmen.

Kravet på opartiskhet kompletteras av skyldigheten för programföretaget att beriktiga felaktiga sakuppgifter när detta är påkallat samt att låta den som har ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående få tillfälle till genmäle.

Opartiskhetskravet får särskilt stor betydelse när det gäller frågor som är centrala i den demokratiska processen, t.ex. opinionsbildning inför ett val eller rapportering från de politiska organens arbete. Inför en valkampanj brukar möjligheten att få framträda i TV regleras i en överenskommelse mellan televisionen och riksdagspartierna, i syfte att uppnå rättvisa mellan partierna.

I fråga om ett reklamfiansierat TV-företag är det knappast möjligt att tillämpa kravet på mångfald och balans på något annat än den vanliga programverksamheten. Om åsiktsannonsering i kontroversiella frågor är tillåten kommer därför företrädare för en åsiktsriktning, om de har råd, att kunna framföra sitt budskap under all tillgänglig reklamtid. Om frågorna kommer upp i den vanliga programverksamheten kan de dessutom kräva att få komma till tals på samma villkor som övriga åsiktsriktningar. Meningsmotståndare som anser sig angripna genom det som sagts i annonserna har ingen genmälesrätt.

Resultatet av en sådan ordning blir att företag och organisationer med stora ekonomiska resurser får större möjligheter än andra att oemotsagt föra fram sina budskap genom TV.

Jag anser inte att hänsynen till yttrandefriheten fordrar att dessa grupper skall ha en sådan möjlighet. Tvärtom finns det mycket som talar för att yttrandefrihetsintresset tillgodoses bättre genom att behandlingen av kontroversiella frågor i TV helt sker på journalistiska villkor i den vanliga programverksamheten.

Jag förordar därför att annonser i TV inte bör få avse politiska, religiösa eller fackliga frågor. Jag avser givetvis inte att därmed förhindra samhällsinformation från myndigheter.

I speciella situationer, t.ex. inför allmänna val eller folkomröstningar, bör emellertid politisk annonsering kunna tillåtas. En förutsättning bör då vara att det har träffats en överenskommelse mellan berörda parter, dvs. de i riksdagen företrädda partierna resp. företrädare för de olika linjerna i folkomröstningen, om vilka regler som skall gälla.

Reklam till barn

Reklam som riktar sig till barn kräver också särskilda överväganden. Barn ser mycket på TV och de ser inte bara de särskilda barnprogrammen utan också program som vänder sig till alla åldrar eller särskilt till vuxna. Barnen är antagligen den grupp som har fått sin tillvaro mest förändrad genom den expansion som under det senaste årtiondet har skett inom de elektroniska mediernas område. Det är t.ex. barnen som i störst utsträckning ser på utländska satellitprogram. De flesta barnfamiljer har också tillgång till video.

Barn har ett behov att skapa sig en bild av hur livet och världen ser ut och de är ivriga att ta till sig nya intryck. Detta gör dem särskilt mottagliga för påverkan av olika slag.

Erfarenheter från både Sverige och utlandet tyder på att TV är ett mycket effektivt reklammedium just när det gäller barn. Små barn har svårt att förstå vad de ser på TV. De kan inte riktigt skilja mellan saga och verklighet och är inte heller helt medvetna om skillnaden mellan reklaminslag och program. Detta gäller givetvis i särskilt hög grad om reklaminslagen medvetet har utformats så att de skall kunna förväxlas

med program, t.ex. genom att programledare eller sagofigurer som barnen känner igen från barnprogram också förekommer i reklaminslagen.

Som jag nyss nämnde innebär Internationella Handelskammarens grundregler för reklam att reklamen inte får utnyttja barns naturliga godtrogenhet eller ungdomars bristande erfarenhet. Även den europeiska TV-konventionen innehåller en föreskrift att reklam som riktas till barn inte skall innehålla något som skadar deras intressen och skall ta hänsyn till deras särskilda känslighet.

Enligt min mening bör man emellertid gå längre när det gäller TV-reklam som vänder sig till barn och ungdomar. Ett medium med så stark genomslagskraft som televisionen bör över huvud taget inte användas för att göra reklam som särskilt riktas till små barn. När det gäller större barn och ungdomar bör särskild varsamhet iakttas.

För att detta syfte skall uppnås kan man tänka sig en kombination av olika åtgärder. Reklaminslag där det är uppenbart att man särskilt vänder sig förskole- och lågstadiebarn bör inte alls förekomma. Detta är emellertid inte tillräckligt. Även reklaminslag som inte är speciellt utformade för små barn kan påverka barn om de placeras i anslutning till barnprogram. En tänkbar regel för inplacering av reklam är därför att reklaminslag inte alls skall få sättas in före ett visst klockslag och att reklaminslag inte skall få placeras i anslutning till barnprogram.

Anställda i TV-företaget som medverkar i TV-program bör givetvis inte få medverka i reklaminslag. Det samma bör gälla för andra personer under en period då barnprogram sänds där dessa personer medverkar. Inte heller sagofigurer som förekommer i barnprogram bör få användas i reklam under en period då dessa program sänds.

Vid sidan av dessa restriktioner, som syftar till att motverka de mest uppenbara riskerna för att reklam-TV skall leda till oacceptabla skadeverkningar för barnen, bör som jag redan nämnt gälla ett allmänt krav på varsamhet vid utformningen av reklaminslag som sänds i TV. De som svarar för verksamheten bör beakta att barn i allmänhet är en del av televisionens publik.

Reklaminslagens placering

I länder som tillämpar TV-reklam finns i huvudsak två principer för hur reklaminslag får sättas in i TV-sändningar. Enligt den ena principen får reklaminslag sättas in mellan programmen. Reklaminslagen samlas då i block om två till fem minuters längd.

Detta system för med sig att tittarnas upplevelser av programmen inte behöver störas av reklaminslag. Den direkta kopplingen mellan reklaminslag och programinnehåll blir svagare. Eftersom reklamblocken inte kan göras alltför långa utan att publiken tappar intresset är den möjliga reklammängden begränsad med detta system. Givetvis utnyttjar många tittare reklamblocken för att göra någonting annat än att se på TV.

Den andra placeringsprincipen innebär att reklaminslag tillåts bryta programmen. I sportprogram och liknande placeras reklaminslagen i pauser i spelet, t.ex. efter en avblåsning eller i halvtid. I övriga program sätts reklaminslagen vanligen in i s.k. naturliga avbrott, t.ex. i vilopunkterna i en dramatisk intrig. Regler av detta slag kombineras ofta med regler om största tillåtna antal avbrott, om hur lång tid som minst skall förflyta mellan avbrotten och om att vissa typer av program inte alls får brytas av reklam.

Detta system ger möjlighet att få in en betydligt större mängd reklam i sändningarna än om reklamen alltid skall placeras mellan programmen. Det styr inte heller programmens utformning i riktning mot en stor mängd korta program, som kan bli följden av det andra systemet. Genom att reklaminslagen kommer mitt i programmen minskar publikens möjlighet att undvika reklamen genom att gå ifrån TV-apparaten. Samtidigt verkar reklaminslag som placeras in i programmen störande på ett helt annat sätt än reklam mellan programmen. Publikens attityd till reklamen torde därför bli mer negativ.

Enligt min mening kan frågan om hur reklaminslagen skall få placeras i sändningen inte bedömas oberoende av hur stor reklammängd som skall inrymmas i sändningen.

Om reklammängden är liten i förhållande till sändningstiden finns det inte något skäl att avvika från principen att reklaminslagen skall placeras mellan programmen.

Om däremot en förhållandevis stor mängd reklaminslag skall inrymmas under en begränsad sändningstid kommer saken i ett annat läge. Denna situation kan inträffa om man beslutar sig för att reklamsändningarna skall ske genom ett företag vars verksamhet är helt reklamfinansierad.

Ett fasthållande vid principen att reklam bara får placeras mellan programmen skulle i den situationen kunna medföra att programplaneringen påverkades så att främst korta program sänds. En sådan utveckling skulle inte vara i publikens intresse.

Om den tillåtna reklammängden bedöms vara allt för stor för att reklaminslagen skall kunna placeras mellan programmen utan olägenheter bör man därför kunna tillåta att reklaminslagen placeras i program. En förutsättning är att det sker med varsamhet och under hänsynstagande till det enskilda programmets karaktär och till publikens möjlighet att uppleva programmet.

Mera i detalj skulle en sådan ordning kunna se ut på följande sätt.

Reklaminslag får sändas i pauserna mellan olika program. Reklam får emellertid inte sändas i pausen omedelbart före eller efter ett barnprogram.

Barnprogram, gudstjänstprogram och nyhetsprogram får inte brytas av reklam.

Religiösa program, aktualitetsprogram och dokumentärprogram som är kortare än 30 minuter får inte brytas av reklam.

Biograffilmer och TV-filmer som är längre än 45 minuter får brytas av reklam en gång.

I andra program skall det gå minst 20 minuter mellan varje avbrott i programmet.

I program som består av självständiga delar eller i sportprogram eller liknande som innehåller pauser skall reklamen sättas in mellan delarna eller i pauserna.

Enligt min mening utgör detta förslag en rimlig kompromiss mellan önskemålet att ett helt reklamfinansierat TV-företag skall kunna få tillräckliga inkomster och publikens intresse av att TV-tittandet inte i onödigt stor utsträckning skall störas av reklamavbrott.

Förslaget är förenligt med reglerna i den europeiska konventionen om gränsöverskridande television.

Reklaminslagens omfattning

Det är viktigt att publiken uppfattar att det är frågan om reklam. Förutom att reklaminslagen bör markeras på lämpligt sätt, t.ex. genom en ljudsignatur eller en vinjettbild som klart anger när reklaminslagen börjar och slutar, bör också normalt mer än ett reklaminslag sändas i varje reklamavbrott. Avbrotten bör därför alltid vara minst två minuter långa.

Det är också angeläget att sändningstiden främst utnyttjas för att sända program. Därför bör reklamavbrottens längd vara högst fem minuter.

De enskilda reklaminslagen bör ha en viss minsta längd. Med reklaminslag som är kortare än 20–30 sekunder blir det nästan ogörligt att förmedla någon saklig information till konsumenten. Det finns inte anledning att föreskriva något om reklaminslagens största längd.

Som framgår av räkneexemplen i avsnitt 5.5 kan inkomsterna av försäljning av reklamtid i TV variera inom vida gränser beroende på vilka konktaktpriser annonsörerna är beredda att betala, reklam-TV-kanalens andel av tittarna och vilken mängd reklam som förekommer. Den enda av dessa förutsättningar som kan påverkas från statsmakternas sida är den tillåtna mängden reklam.

I kapitel 8 har jag presenterat tre handlingsalternativ när det gäller att utnyttja reklam för att finansiera svensk TV.

Enligt det första alternativet skulle reklam införas i Sveriges Televisions båda kanaler. En reklammängd om högst 3 minuter i timmen

skulle då kunna ge en inkomst i storleksordningen 1 miljard kronor om året.

I detta alternativ finns det inte anledning att gå ifrån principen att reklaminslagen skall placeras i block mellan programmen.

I de båda andra alternativen skall ett fristående, helt reklamfinansierat TV-företag inrättas. För att få en inkomst av ca 1 miljard kronor per år, vilket behövs för att täcka kostnaderna för verksamheten, krävs ett mer omfattande reklaminnehåll.

I tvåkanalsalterantivet, där reklamkanalens publik kan antas uppgå till ca 20 % av befolkningen, krävs ungefär 25 minuter reklam per kväll för att ge denna inkomst.

I trekanalsalternativet, där andelen tittare på reklamkanalen kan antas stanna vid 15 % , skulle det krävas 30 minuter reklam per kväll för att ge erforderliga inkomster.

Med hänsyn till behovet av säkerhetsmarginaler framstår det som rimligt att föreskriva att en helt reklamfinansierad TV-kanal skall få innehålla högst 6 minuter reklam per timme under kvällstid.

Reklaminslagen bör kunna placeras dels i block mellan programmen, dels i programmen i enlighet med de regler som jag har angett i det föregående.

S.k. teleköp

S.k. teleköp (Tele-shopping) innebär att tittarna erbjuds att köpa varor som presenteras i TV. Tittarna får beställa varorna genom att ringa ett telefonnummer som visas i TV-rutan och varorna sänds sedan hem per post. Verksamheten har alltså vissa likheter med postorderhandel.

Jag har inte anledning att uttala mig om vilka särskilda krav det från konsumentsynpunkt kan finnas anledning att ställa på teleköp, t.ex. när det gäller returrätt. Från massmediepolitisk synpunkt anser jag emellertid att sådan verksamhet bör kunna förekomma i en reklamfinansierad TV-kanal, förutsatt att den i övrigt följer reglerna för re-

klaminslag. Reklaminslag med köperbjudanden bör alltså vara tillåtna om de placeras som andra reklaminslag och om de ryms inom ramen för den högsta tillåtna mängden reklaminslag.

Möjligheten att förutse utvecklingen

Som jag har angett i det föregående är det inte möjligt att med någon säkerhet förutse inkomsterna av reklam i TV. Det är inte heller möjligt att utan svenska erfarenheter ange effekterna av olika regler i fråga om reklamens innehåll, placering och omfattning.

Man måste därför räkna med att reklaminkomsterna kan bli avsevärt mycket högre eller lägre än som har förutsetts. Av detta skäl bör man vara beredd på att vissa av de regler som ursprungligen fastställts kan behöva ändras efter någon tid. Reglerna i den ovannämnda TV-konventionen sätter givetvis vissa gränser för Sveriges handlingsfrihet i detta hänseende.

11 Reklamregler för kabel-TV-sändningar

Enligt direktiven till mig skall jag ange hur reglerna om reklam i kabelsändningslagstiftningen kan behöva förändras om reklam tillåts i svensk marksänd TV. Därvid bör reglerna i den nämnda europeiska TV-konventionen beaktas.

Radiolagsutredningen kommer inom kort att föreslå olika förändringar i kabelsändningslagstiftningen. Jag nöjer med därför med att behandla dessa frågor översiktligt.

11.1 Nuvarande förhållanden

Reglerna om reklam i lokala kabelsändningar är olika för egensändningar och för vidaresändning av programkanaler från satelliter.

För egensändningar gäller förbud mot kommersiell reklam. Enligt 23 § kabellagen får ett tillstånd till egensändningar återkallas om tillståndshavaren har medgett kommersiell reklam i sändningarna eller har gjort reklam för egen kommersiell verksamhet i dessa. Under samma förutsättningar får kabelnämnden besluta att den som bedriver egensändningar i upplåten kanal skall upphöra med dessa (25 §).

För satellitsändningar gäller att fortsatt vidaresändning av en programkanal från satellit får förbjudas för en tid av högst ett år om det i programkanalen under en längre tid och i betydande omfattning har förekommit sådan kommersiell reklam som måste anses riktad särskilt till svenska konsumenter. Ett förbud får dock meddelas endast om det med hänsyn till sändningarnas art och programkanalens karaktär och

inriktning bedöms att ett förbud för programkanalen är godtagbart från yttrandefrihets- och informationsfrihetssynpunkt (24 §).

Motiveringen för dessa bestämmelser (prop. 1984/85:199 sid. 46 och 51) är nära anknuten till att det inte förekommer reklam i TV i Sverige. I propositionen refererar föredraganden diskussionen om reklam i TV. Därefter uttalar han att denna diskussion inte har övertygat honom att det finns anledning att frångå ståndpunkten att reklam i TV inte skall förekomma i Sverige. Denna princip bör i och för sig tillämpas oavsett sändningarnas ursprung. I fråga om satellitsändningar bör begränsningarna emellertid endast avse sådan reklam som särskilt riktas till svenska konsumenter.

Kabelnämnden har inte förbjudit vidaresändning av någon programkanal från satellit.

Däremot har kabelnämnden vid två tillfällen återkallat tillståndet för lokala sändningar på grund av brott mot reklamförbudet. I båda fallen återkallades tillståndet för två månader.

Som jag har redovisat i avsnitt 2.3 har kabelnämnden beslutat att medeleffektsatelliten Astra vid tillämpningen av kabellagen skall betraktas som en direktsändande satellit och inte som en satellit i fast trafik. Beslutet innebär att vidaresändning av programkanaler från denna satellit får ske utan tillstånd och att något förbud mot vidaresändning inte kan riktas mot sådana programkanaler även om innehållet i sändningarna skulle strida mot kabellagens 24 §. Man kan anta att de planerade medeleffektsatelliter som under första hälften av 1990-talet kommer att ersätta nuvarande generation TV-satelliter kommer att bedömas på samma sätt som Astra. Någon möjlighet att ingripa mot vidaresändningar kommer därmed inte att föreligga när nuvarande satellitgeneration har slutat användas.

11.2 TV-konventionen

Den europeiska konventionen om gränsöverskridande television innebär att det är de sändande länderna som skall se till att de program för vilka de ansvarar följer konventionens regler. De mottagande länderna åtar sig att inte förhindra vidaresändning av satellitsändningar som föl-

jer konventionens regler. I avsnitt 10.2 har jag redovisat innebörden av de regler i konventionen som gäller reklam.

Tvister om tillämpningen av konventionen skall i första hand hanteras genom förhandlingar mellan berörda länder. Den permanenta kommitté som skall sättas upp för att följa tillämpningen av konventionen kommer att ha en viktig uppgift när det gäller att lägga fast praxis i olika frågor. I sista hand kan tvister om hur konventionen skall tillämpas avgöras genom skiljedom.

Det mottagande landet får emellertid i vissa fall förhindra vidaresändning av programkanaler vars innehåll strider mot konventionens regler. Dessutom får en stat som har reserverat sig mot reglerna om reklam för alkoholdrycker förhindra vidaresändning av program med alkoholreklam som stämmer överens med konventionens regler men inte med statens egna regler.

En förutsättning för att en stat skall få förhindra vidaresändning är att det rör sig om allvarliga överträdelser, en annan är att en viss tid har gått efter det att ansvariga myndigheter i det sändande landet har underrättats om att ett regelbrott föreligger. En åtgärd för att förhindra vidaresändning skall upphöra så snart det förhållande som har föranlett den har upphört.

11.3 Överväganden

Satellitsändningar

Om den europeiska TV-konventionen träder i kraft kommer de länder som svarar för satellitsändningar att bli skyldiga att se till att dessa sändningar följer konventionens regler. I de flesta fall torde det räcka med att ansvariga svenska myndigheter anmäler överträdelser till det sändande landet för att rättelse skall ske. När det gäller sändningar från länder som är anslutna till konventionen bör man därför kunna räkna med att det normalt inte skall bli aktuellt att ingripa mot vidaresändningen i Sverige. Om uppfattningarna om hur konventionens regler bör tolkas skiljer sig åt mellan sändande och mottagande länder bör konventionens maskineri för att hantera meningsskiljaktigheter vara

tillräckligt för att en gemensam uppfattning så småningom skall mejslas fram.

Behovet av att ha möjligheter att förbjuda vidaresändning av programkanaler är därför antagligen inte så stort när det gäller program från konventionsländer.

Om konventionen inte skulle träda i kraft på länge eller om viktiga sändarländer inte går med kommer vissa länder att kunna bedriva en sändningsverksamhet som klart överskrider de regler i fråga om t.ex. reklam, som anges i konventionen. För att komma till rätta med sådana sändningar måste de mottagande länderna lita till egna åtgärder.

Jag anser att Sverige bör skaffa sig de möjligheter att ingripa mot vidaresändning av satellitprogram som konventionen medger. Ett skäl är att vi bör kunna skydda svenska konsumenter från oseriöst utformade reklamsändningar. Ett annat är att vi genom att ha sådana möjligheter kan motverka de fördelar som vissa länder skulle kunna se i att inte ansluta sig till konventionen.

För närvarande har vi i Sverige möjlighet att förbjuda vidaresändning med hänsyn till om programmen innehåller våldsskildringar, pornografi eller sådant som utgör hets mot folkgrupp. Dessa möjligheter finns även enligt konventionen, som dessutom ger det mottagande landet möjlighet att ingripa mot den som bryter mot regeln att program som kan vara skadliga för barn eller ungdomar skall sändas på tider då det inte är troligt att barn och ungdomar ser programmen. Jag anser att vi bör kunna utvidga de svenska reglerna på denna punkt.

När det gäller regler för reklam ger konventionen möjlighet att ingripa i betydligt fler fall än vår nuvarande svenska lagstiftning. Där den svenska lagstiftningen endast möjliggör åtgärder om det är fråga om reklam som vänder sig särskilt till de svenska konsumenterna ger konventionen de mottagande länderna rätt att ingripa mot all slags reklam som inte följer reglerna.

Enligt konventionen kan ingripanden ske vid överträdelse av reglerna om reklaminslagens omfattning, urskiljbarhet och placering eller de särskilda regler som gäller för annonsering om tobak, alkohol och läkemedel samt vid brott mot konventionens regler om s.k. sponsring.

Enligt min mening är det viktigt att de minimiregler som konventionen ställer upp för gränsöverskridande TV-sändningar verkligen efterlevs. Ett område där det kan finnas risk för överträdelser är reglerna om reklam. Ett programföretag som utformar sina sändningar i strid med reklamreglerna bör inte kunna vända sig till den svenska marknaden. Därför bör det finnas möjlighet att ingripa mot vidaresändning i dessa fall. En sådan möjlighet bör också finnas om sändningarna innehåller alkoholreklam. Detta förutsätter att Sverige senast i samband med ratificeringen har avgivit en reservation med denna innebörd.

Dessutom finns det enligt konventionen möjlighet till ingripanden i fråga om reklam som riktas till ett enskilt land och som kringgår det landets regler för TV-reklam.

I avsnitt 10.3 har jag diskuterat vilka regler som bör gälla för eventuell reklam i svensk TV. De områden där jag förordar mer restriktiva regler än konventionen gäller dels förekomsten av viss åsiktsreklam, dels reklam som riktas till barn.

Enligt min mening finns det, om reklam tillåts i svensk marksänd TV, inte anledning att tillämpa andra regler för vidaresändning av satellitsänd TV-reklam som särskilt riktas till Sverige än som gäller för den marksända televisionen.

Egensändningar

Det nuvarande förbudet mot reklam i egensändningar i kabel har motiverats med en hänvisning till det rådande reklamförbudet i svensk TV. Då inställer sig frågan om ett upphävande av detta reklamförbud också innebär att reklam bör bli tillåten i egensändningar.

Enligt min mening bör denna fråga diskuteras från två synvinklar. Den ena är vilken effekt reklam i lokala sändningar skulle få för de lokala sändningarnas karaktär. Den andra är vilka följder lokala reklamsändningar skulle få för de rikstäckande, reklamfinansierade TV-sändningarna.

När kabellagen infördes underströks värdet i att lokalt verksamma föreningar, grupper och andra organ skulle få möjlighet att nå allmänheten med nyheter, information, debatt och kulturprogram (prop. 1984/85: 199 s. 48). Med hänsyn till svårigheten att producera attraktiva lokala program, särskilt för personer och grupper utan erfarenhet av TV-mediet, ställdes vissa regler upp för att förhindra att de lokala programmen trängs ut av centralt producerat material.

Erfarenheterna av de lokala sändningarnas utveckling har i allt väsentligt bekräftat den uppfattning om svårigheterna i lokal TV-produktion som kom till uttryck i propositionen. Om en något så när omfattande och ambitiös lokal programverksamhet skall komma till stånd krävs ett engagerat arbete av många lokalt verksamma personer. Det är fråga om amatörverksamhet där de medverkandes glädje och tillfredsställelse kan vara en lika viktig faktor som publikens uppskattning av programmen.

Ett införande av reklam i sändningarna skulle knappast underlätta utvecklingen av lokal-TV som ett medium för föreningar, amatörgrupper och lokala eldsjälar. I stället skulle annonsörernas krav leda till att man bytte ut de enkla föreningsproduktionerna mot mer professionellt gjorda program för att nå större publik. Kostnaderna för detta skulle troligen överstiga de möjliga inkomsterna från reklam. Erfarenheterna hittills av försöken att reklamfinansiera lokala TV-sändningar i Danmark tyder på det.

Den slutsats som jag drar är att reklam i lokala egensändningar skulle medföra att karaktären av lokalt förankrad verksamhet försvann, utan att det på de flesta orter blev möjligt att med reklaminkomsternas hjälp bedriva andra former av lokal-TV.

Radiolagsutredningen har i betänkandet (SOU 1989:7) Vidgad etableringsfrihet för nya medier föreslagit att krav på tillstånd inte längre skall gälla för egentlig text-TV och vissa andra typer av dataöverföringar. Om detta förslag genomförs blir det möjligt för lokala kabelsändarföretag att sända reklam i text-TV. En sådan verksamhet skulle kunna ge välbehövliga inkomster utan att ge de negativa effekter för programverksamheten som reklaminslag i själva programmen skulle få.

Även om det i de flesta fall inte synes vara möjligt att bedriva egentlig lokal-TV med hjälp av reklam i programmen skulle lokala TV-sändningar med reklam kunna utvecklas på ett sätt som skadade ett rikstäckande reklam-TV-företag. Ett företag som går ut med ett förinspelat programutbud med reklam i t.ex. de största städerna skulle kunna ta en del av de inkomster som det rikstäckande reklam-TV-företaget annars skulle ha fått.

Även hänsynen till möjligheten att bedriva rikstäckande reklamfinansierade TV-sändningar i allmänhetens tjänst talar alltså för att reklamförbud även i fortsättningen bör gälla för lokala egensändningar i kabelnät.

Jag vill slutligen erinra om att de bedömningar som gjorts av effekten av TV-reklam på dagspressens annonsinkomster, och som innebär att dessa effekter i de flesta fall torde bli obetydliga, endast omfattar rikstäckande sändningar. Lokal reklam i kabelnät skulle på ett helt annat sätt hota de lokala tidningarnas ekonomi.

Min slutsats är därför att reklamsändningar inte bör få förekomma i lokala egensändningar i kabelnät även om rikstäckande reklam-TV skulle införas.

Bilaga

Kommittédirektiv



Dir. 1989:15

Underlag för ställningstaganden om den framtida TV-politiken

Dir. 1989:15

Beslut vid regeringssammanträde 1989-04-13

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Göransson, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare bör tillkallas för att utarbeta ett underlag för ställningstaganden om den framtida TV-politiken.

Bakgrund

För närvarande sänds ett fyrtiotal programkanaler över Europa från satellit. Av dessa är ett femtontal aktuella för vidaresändning i Sverige. Under de närmaste åren kommer tillgången till satellitkapacitet att öka. Samtidigt väntas en övergång ske till satelliter med större signalstyrka.

Många av de nya satellitsändande programföretagen söker finansiera verksamheten med reklamintäkter. Just nu verkar det som om flera programföretag är på väg bort från sin tidigare strävan att nå publik i många länder med ett och samma programutbud. I stället finns det en tendens att vända sig till ett enda land eller några få länder, där man talar samma eller närbesläktade språk. Flera programföretag bedriver sändningar med inriktning mot Sverige eller de nordiska länderna, eller har förutskickat att de avser att inleda sådana sändningar.

Intäkter från reklam kommer under sådana förhållanden att i växande utsträckning finansiera TV-sändningar, som vänder sig till en svensk publik.

Även om signalerna från de nya, starkare satelliterna kan tas emot individuellt med förhållandevis billig utrustning, torde de flesta hushåll i Sverige, som väljer att ta del av satellitprogram, även i fortsättningen komma att göra det via kabel. Antalet hushåll som kan se satellitsända program torde i dag uppgå till ca 700 000, dvs. ungefär en femtedel av samtliga hushåll. Om ka-

2

belnätens tillväxt fortsätter i samma takt som under det senaste året, kommer antalet att passera miljonen under år 1990. Under överskådlig tid kommer emellertid en majoritet av medborgarna att vara hänvisade till marksänd TV.

Den här beskrivna utvecklingen uppmärksammas i regeringens proposition 1988/89:129 med förslag till medelsberäkningar för Sveriges Radio m.m., som för närvarande behandlas av riksdagen. I propositionen aviseras en översyn av TV-politiken redan under perioden före den 30 juni 1992, då nuvarande avtal mellan regeringen och företagen inom Sveriges Radiokoncernen löper ut. Översynen sägs kunna leda till att nu outnyttjade frekvenser för marksändningar av TV, som har tilldelats Sverige, kan börja användas. I samband med dessa överväganden kan även Sveriges Radiokoncernens uppdrag, organisation och finansiering behöva ses över.

Europarådets ministerkommitté har nyligen fattat beslut om en konvention om gränsöverskridande television. Genom konventionen upprättas ett för Europarådets medlemsstater gemensamt regelverk, som skall främja flödet av program mellan länderna samtidigt som hänsyn tas till nationell kultur och särart. Avsikten är att konventionen skall kunna undertecknas senare under våren 1989.

Regeringen har den 24 oktober 1988 uppdragit åt televerket att utreda och redovisa en bedömning av efterfrågan på utrymme för radiokommunikation i olika delar av Sverige och möjligheterna att tillgodose denna efterfrågan på kort, medellång och lång sikt mot bakgrund av den tekniska utveckling som kan förutses. Uppdraget rör bl. a. tillgång och efterfrågan på frekvenser för rundradio. Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 juli 1989.

Frågor om s. k. sponsring av Sveriges Radio-koncernens progam utreds för närvarande av en särskild sakkunnig inom utbildningsdepartementet.

Radiolagsutredningen (U 1985:05) har till uppgift att se över den radiorättsliga lagstiftningen. Utredningen har avgett flera delbetänkanden. Av uppdraget återstår att dels göra en allmän översyn av radiolagstiftningen i systematiskt, terminologiskt och lagtekniskt hänseende, dels behandla vissa särskilda problemområden, nämligen långdistansöverföring av rundradioprogram, sändningar till satelliter, motverkande av radiostörningar, sanktioner vid överträdelser av radiorättsliga regler samt sändningar på teckenspråk till döva.

Utredningsuppdraget

Översynen av TV-politiken bör inledas genom att en särskild utredare får i uppdrag att utarbeta ett underlagsmaterial för senare ställningstaganden om den framtida TV-politiken.

3

En framtida åtgärd som ligger nära till hands är att förbättra valmöjligheterna för alla TV-tittare i Sverige genom att ta i bruk de outnyttjade möjligheter till marksändningar, som finns inom ramen för nuvarande frekvenstilldelning. Utredaren bör redovisa vilka kostnader som är förenade med en utbyggnad av sändarnät för rikstäckning. Möjligheten att därvid utnyttja satellit bör belysas.

Det är vidare av intresse att pröva förutsättningarna att utnyttja reklam som en finansieringskälla för sändningar över nya marknät. För att denna fråga skall kunna bedömas krävs, att man har en realistisk uppfattning om vilka intäkter som kan komma från reklam i TV.

Denna fråga har belysts i TV-reklameffektutredningens betänkande (Ds U 1986:2) Effekter av TV-reklam. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen på etermedieområdet behöver dock utredningens material kompletteras och aktualiseras. Utredaren bör göra en uppskattning av de tänkbara ekonomiska intäkterna av reklam i marksänd TV i Sverige.

Möjligheterna till inkomster av TV-reklam har ett nära samband med vad som gäller för reklaminslagens omfattning, inplacering och inriktning. Allmänna regler för reklam följer av marknadsföringslagstiftningen. För reklam i TV kan det behövas ytterligare bestämmelser, både för att skydda konsumenternas intressen och för att värna om programföretagens integritet och publikens utbyte av TV-programmen. Den särskilde utredaren bör utforma tänkbara regler för reklam i svensk TV. De regler för reklam som finns i den nämnda Europarådskonventionen bör beaktas.

I uppdraget bör ligga att belysa frågan om vem som skall ansvara för eventuella reklam-TV-sändningar samt vilka krav det från statens sida kan finnas anledning att ställa på sådana sändningar. Bland faktorer som det är viktigt att ta hänsyn till i detta sammanhang finns utsikterna till mångfald i åsikter och synsätt, förutsättningarna för en ekonomiskt effektiv organisation samt möjligheten att erbjuda publiken ett omväxlande programutbud av god kvalitet och med omfattande inslag av svenskt material.

Den särskilde utredaren bör klargöra vilka konsekvenser en eventuell reklam-TV-verksamhet skulle få för Sveriges Radios ägarskap, organisation och uppdrag. Även andra konsekvenser av att ytterligare programföretag skulle börja utnyttja marknätet i Sverige bör belysas.

Utredaren bör ange hur reglerna om reklam i kabelsändningslagstiftningen kan behöva förändras om reklam tillåts i svensk marksänd TV. Därvid bör reglerna i den nämnda konventionen beaktas.

4

Utredningsarbetet

Den särskilde utredaren bör beakta vad som anförs i regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till kommittéer och särskilda utredare.

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samverkan med radiolagsutredningen. Jag har för avsikt att senare återkomma till regeringen med förslag till ändringar i radiolagsutredningens direktiv, bl. a. med anledning av den tidigare nämnda konventionen.

Resultatet av utredningsarbetet bör redovisas före utgången av september 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om radio och television

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att ta fram underlag för ställningstaganden om den framtida TV-politiken och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
    - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
    - Inkomst av kapital. Del 2.
    - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
    - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
    - Motiv och lagförslag. Del 1.
    - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
    - Motiv. Del 1.
    - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
    Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
48. Energiforskning för framtiden. ME.
49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
50. Stiftelser för samverkan. U.
51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
53. Arbetstid och välfärd.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
55. Fungerande regioner i samspel. A.
56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. JO.
57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren.
58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
61. Hälsohem. S.
62. Alternativa terapier i Sverige. S.
63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
64. Kommunalbot. C.
65. Staten i geografin. A.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
Storstadsregioner i förändring. [69]
Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [41]
Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]
Begreppet krigsmateriel. [66]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]
Det civila försvaret. Del 1. [42]
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]

Socialdepartementet

Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
Hälsohem. [61]
Alternativa terapier i Sverige. [62]
Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]

Jordbruksdepartementet

Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
— de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.