

PUBLIC SERVICE- KOMMISSIONEN



Framtidens public service

– från analog institution till digital funktion

Rapport från **Public service-kommissionen** april 2016



Förord

Medielandskapet är under stark och ständig förändring. Mycket har hänt sedan de första radiosändningarna startade i Sverige 1925. Det var länge sedan de tre programbolagen Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) och Utbildningsradion (UR) var ensamma om att sända radio och tv till det svenska folket. Globaliseringen och digitaliseringen har förändrat mediemarknaden i grunden. Konvergensen har gjort att gränserna mellan olika medieslag och aktörer luckrats upp. Att traditionella tidningar sänder webb-tv samtidigt som SVT har en debattsida på nätet vänder upp och ner på gamla sanningar. Konvergensen har också diskvalificerat gamla intäktsmodeller. Detta innebär att konkurrenssituationen mellan de olika aktörerna har förändrats och blivit mer komplex.

I takt med denna utveckling ser vi hur företag som Facebook och Google tar allt större andelar av mediekonsumtion och annonsintäkter. Detta påverkar både de kommersiella medieaktörerna och offentligt finansierade bolagen och ställer dem inför nya utmaningar.

Att SVT, SR och UR har en viktig roll att fylla som komplement till kommersiella aktörer i detta föränderliga medielandskap är obestridligt. Samtidigt har det saknats en vital debatt om public service och hur programbolagen påverkar medielandskapets utveckling.

Mot denna bakgrund tog Bauer Media Group, Bonnier, Mittmedia, Schibsted och TU i september 2015 initiativ till Public service-kommissionen. Senare under hösten anslöt sig MTG som initiativtagare.

Public service-kommissionens uppdrag har varit att genomföra en bred analys av hur public service fungerar i dag och presentera förslag på hur public service bör utformas i framtiden.

Public service-kommissionens arbete har bedrivits under ledning av ordförande **Gunnar Strömblad**, tidigare koncerndirektör och styrelseordförande i Schibsted Sverige AB. Ledamöter i kommissionen har varit **Hans-Gunnar Axberger**, professor i konstitutionell rätt och ordförande i den senaste parlamentariska presstödskommittén, **Agneta Dreber**, tidigare borgarråd och generaldirektör, Sveriges Radios ordförande 2010–2014 och tidigare ledamot i Pressens opinionsnämnd, **Mikaela Valtersson**, tidigare riksdagsledamot och ekonomisk-politisk talesperson för Miljöpartiet, nu vice vd för Kunskapsskolan och ordförande för Friskolornas riksförbund och **Pelle Snickars**, professor i medie- och kommunikationsvetenskap, tidigare forskningschef vid Kungliga biblioteket.

Sedan lanseringen i höstas har kommissionen genomfört två publika hearings och tagit del av synpunkter och inspel från forskare och intressenter. Kommissionen har också träffat företrädare för Regeringskansliet, Journalistförbundet, olika politiska partier, forskare vid JMG (Göteborgs universitet) samt andra aktörer med intresse för mediemarknadens utveckling.

Public service-kommissionen vill framföra ett särskilt tack till Sarah Wass, jurist på Schibsted och Erik Thyselius, fristående utredare, som bidragit med underlag och vars insatser på ett värdefullt sätt har bidragit till kommissionens arbete.

Kommissionens sekretariat har bemannats av Paues Åberg Communications genom huvudsekreterare Magnus Wallerå, projektledare Maria Rothzén samt biträdande sekreterare Carl Göransson.

Härmed överlämnas Public service-kommissionens rapport. Det är vår förhoppning att den kan bidra till en vitaliserad debatt om vad som är, och bör vara, public service och vilket uppdrag programbolagen bör ha framöver.

Stockholm april 2016

Gunnar Strömblad
Ordförande

Hans-Gunnar Axberger
Mikaela Valtersson

Agneta Dreber
Pelle Snickars



Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Sammanfattning	6
Public service-kommissionens uppdrag	9
Rapportens disposition	9
1. Mediemarknadens framväxt	11
2. Public service i Sverige	12
2.1 Så fungerar public service i dag	13
2.2 Public service och yttrandefrihetsgrundlagen	16
3. Utmaningar och möjligheter i det nya medielandskapet	19
3.1 Globalisering, digitalisering och nya medievanor	19
3.2 Programbolagens digitala närvaro	20
3.3 Undersökning: Digital konkurrens från programbolagen försvårar för kommersiella aktörer	21
3.4 Ekonomin för kommersiella medier sviktar	21
4. Internationell utblick	25
4.1 Public service i förändring	25
4.2 Storbritannien	25
4.3 Norge	28
4.4 Danmark	28
4.5 Finland	29
4.6 Tyskland	31
4.7 Nederländerna	31
5. Slutsatser och rekommendationer	32
5.1 Övergripande inriktning	32
5.2 Public service – från analog institution till digital funktion	35
5.3 Ett tydligare uppdrag för SVT, SR och UR	36
5.4 Ny finansieringsmodell för statligt mediestöd	38
5.5 Fortsatt beredning	41
6. Bilagor	42
Bilaga 1. Referenser	42
Bilaga 2. Kommissionens arbete	43

Sammanfattning

I denna rapport lämnar Public service-kommissionen, i fortsättningen förkortad PSK, ett antal rekommendationer och förslag till riksdag och regering. Under förutsättning att dessa förslag får en fortsatt beredning inom ramen för en ny och bredare utredning av public service inför en ny tillståndspe-riod kan merparten av förslagen genomföras i samband med att de nuvarande sändningstillstånden löper ut vid utgången av år 2019. Några av förslagen kan genomföras tidigare än så medan andra förändringar tar längre tid.

PSK vill värna journalistiken i ett föränderligt medielandskap. I det massiva flödet av information behövs en journalistik som verifierar, analyserar, värderar och granskar information, påståenden och skeenden, en journalistik som vidgar vyer, fördjupar förståelsen och bidrar till att skapa helhet. Det finns ingen grund för antagandet att aktiva och skrivande medborgare skulle kunna ersätta professionella journalister.

PSK vill främja ett medielandskap med mångfald där fristående kommersiella medier, enskilda journalistiska initiativ och offentligt finansierade bolag producerar oberoende journalistik till nytta för allmänheten.

PSK anser att synen på vad public service är behöver förändras. Public service bör ses som en funktion och inte som en institution.

Public service – från analog institution till digital funktion

PSK anser att en ökad bredd av public service-producenter kommer att främja en större mångfald och stimulera innovation, entreprenörskap och kreativitet inom olika genrer. Förutsättningarna för en pluralistisk mediemarknad förbättras genom att lokala tidningar, fristående mediehus och oberoende journalister får bättre möjligheter att finansiera sin publicistiska verksamhet.

PSK föreslår en ny struktur för att finansiera public service-produktioner utanför de traditionella programbolagen. En sådan struktur bör innehålla ett antal olika komponenter:

1. ett stöd till lokal journalistik som ersätter dagens presstöd och som syftar till att stödja en lokal journalistisk bevakning,
2. en plattformsoberoende public service-fond för journalistisk produktion av public service-innehåll inom olika genrer och
3. en nordisk mediefond för stöd till public service-produktioner.

Stödet till lokal journalistik bör fungera som ett plattform-neutralt produktionsstöd för redaktionell verksamhet och kunna sökas av befintliga eller nya utgivare som är anslutna till någon form av medieetiskt system.

Från det nationella verksamhetsstödet för produktion av public service-material – public service-fonden – ska medieföretag, produktionsbolag och oberoende publicistiska projekt

kunna söka medel för olika public service-projekt som sedan sänds, visas eller distribueras via plattformar utanför de tre programbolagens. Stödet bör vara tidsbegränsat, erbjuda delfinansiering och kunna kombineras med andra finansieringsmodeller. Utgivarna av materialet ska vara anslutna till någon form av medieetiskt system.

Den nordiska mediefonden bör inrättas efter modell från Nordisk Film och TV fond. Syftet med fonden är att bevilja stöd till högkvalitativa public service-produktioner som inte kan komma till stånd på enbart kommersiell grund.

Ett tydligare uppdrag för SVT, SR och UR

SVT, SR och UR har unika kvaliteter som det finns behov av också i ett framtida medielandskap. På en konvergerande mediemarknad finns det emellertid skäl att se över bolagens uppdrag och styrning i syfte att klargöra deras roll och minska deras marknadsstörande påverkan.

Programbolagens kärnverksamhet ska vara att i etern och på nätet sända och tillgängliggöra programproduktioner som de själva eller andra har producerat. Övrig verksamhet bör fortsatt anses vara av kompletterande karaktär.

När det gäller det innehållsliga utbudet bör det präglas av public service-ambitioner med målsättningen att informera, utbilda och underhålla. Centrala delar av uppdraget handlar om kunskap, bildning, nyheter, kultur och nöje/underhållning. Utbudet bör kännetecknas av kvalitet, opartiskhet, saklighet och allsidighet och ska tillföra ett mervärde i förhållande till mediemarknaden som helhet.

PSK anser att det finns skäl för riksdagen att förtydliga att programbolagen har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla ett grundutbud av public service-karaktär.

PSK anser att programbolagen bör avhålla sig från att producera program, tjänster och format som fristående medier redan tillhandahåller eller producerar, om inte programbolagen kan tillföra ett mervärde genom sin produktion.

PSK anser att SVT, SR och UR ska åläggas att visa sådan akt-samhet i sin verksamhet att pluralismen på mediemarknaden inte försämras och att inte missbruka sin dominerande ställning.

PSK föreslår att dagens styrmodell med sändningstillstånd och anslagsvillkor för programbolagen ersätts med en ordning där uppdraget täcker verksamheten på samtliga plattformar.

PSK anser att programbolagens redovisningar bör göras mer transparenta och tydligare redovisa medelsanvändning för olika verksamheter och de eventuella intäkter som kommer från kommersiella samarbeten.

PSK föreslår att programbolagens konstitutionella ställning klargörs samt att institutionernas redaktionella oberoende och oavhängighet i samband med detta förstärks genom en tydlig reglering i yttrandefrihetsgrundlagen, YGL.

PSK anser att systemet med förhandsprövning (Public value test) behöver utvecklas på ett antal punkter:

1. De intressenter som anser sig vara berörda ska ges en formaliserad möjlighet att begära prövning om en tjänst borde vara föremål för förhandsprövning.
2. Om Granskningsnämnden för radio och tv eller Mynligheten för press, radio och tv (MPRT) funnit att en tjänst är anmälningsskyldig så ska en förhandsprövning alltid genomföras.
3. Prövningen, i den del som avser prövning av marknadseffekter, flyttas från MPRT till Konkurrensverket.
4. Ansvar för att fatta beslut med anledning av förhandsprövningen flyttas från regeringen till MPRT.
5. Kravet på förhandsprövning ska gälla för tjänster som pågår i mer än sex månader.

PSK anser att radio och tv-produktioner bör ses som en allmän nytta som alla ska ha tillgång till, även över tid, och således bör utbudet i programbolagens playtjänster prioriteras resursmässigt.

PSK föreslår att regeringen initierar en översyn av hur programbolagen bör agera på och i relation till plattformar såsom Google, Facebook och andra motsvarande kommersiella plattformar.

Ny finansieringsmodell för statligt mediestöd

Då kravet att betala radio- och tv-avgift är kopplat till innehav av en tv-mottagare kommer grunden för avgiften på sikt att urholkas. Konstruktionen med en tv-avgift leder också till det felaktiga tankesättet att SVT och SR ska försöka maximera antalet tittare och lyssnare i avsikt att ge avgiftsbetalarna valuta för pengarna. PSK konstaterar också att andra samhällsviktiga verksamheter finansieras via anslag såsom rättsväsendet, den högre utbildningen och forskningen, men också att all annan statlig finansiering till kulturinstitutioner och medier sker via anslag.

PSK föreslår att radio- och tv-avgiften avskaffas och att allt mediestöd skattefinansieras och fördelas via anslag över statsbudgeten.

PSK anser att riksdagen bör fastställa budgetramen för programbolagen för en längre period än i dag, förslagsvis för en period om sex år, vilket motsvarar dagens längd för sändningstillstånden.

PSK bedömer att programbolagen kan och bör effektivisera och prioritera inom ramen för sin verksamhet. Resurser bör överföras från programbolagen till andra mediestöd.

PSK anser att möjligheten för SVT att ta emot sponsringsintäkter helt ska avskaffas.

PSK föreslår att regelverket kring produktplacering skärps och att produktplacering varken ska få förekomma i produktioner som SVT själva producerar eller i produktioner som lagts ut på fristående produktionsbolag.



Public service- kommissionens uppdrag

Public service-kommissionen har haft i uppdrag att genomföra en bred analys av vad public service är, hur public service fungerar i dag och presentera förslag på hur public service bör utformas i framtiden. En viktig uppgift har varit att stimulera debatten om public service.

Kommissionen ska enligt direktiven belysa hur programbolagens verksamhet och utveckling påverkar medielandskapet. Kommissionen ska särskilt undersöka om det finns några problem med dagens definition, funktion, reglering och tillsyn av public service. Hur public service bör utformas i framtiden mot bakgrund av den snabba förändring som sker på medieområdet har varit en central fråga i kommissionens arbete.

Public service-kommissionens uppdrag har avgränsats till att framför allt belysa hur programbolagen påverkar mediemarknaden och kommersiella aktörer. Ambitionen har inte varit att ge en heltäckande redogörelse för mediepolitiken och alla dess beståndsdelar, exempelvis har presstödet inte varit föremål för genomlysning.

De tre offentligt finansierade programbolagen SVT, SR och UR benämns i rapporten antingen vid namn, som programbolagen, programföretagen eller som de offentligt finansierade bolagen. På en principiell nivå omfattar rapporten samtliga bolag, men i vissa resonemang ligger tonvikten på SVT då kommissionen gjort bedömningen att det bolagets marknadspåverkan i de fallen är av större betydelse. UR har i princip inte belysts alls eftersom deras marknadspåverkan är av liten betydelse för den övriga mediemarknaden.

Public service-kommissionens arbete har i huvudsak haft två syften, dels att genom publika arrangemang, *hearings*, inhämta kunskap, skapa debatt och diskussion om public service samt uppmärksamhet kring kommissionens arbete, dels att arbeta fram denna slutrapport. En detaljerad förteckning över kommissionens arbete sedan den tillsattes i september 2015 återfinns i bilaga 2 till denna rapport.

Rapportens disposition

I kapitel ett beskrivs framväxten av de offentligt finansierade bolagen. Kapitel två redogör för hur public service och de tre programbolagen styrs, regleras och finansieras i dag. Kapitel tre beskriver de utmaningar och möjligheter som det nya medielandskapet står inför och problematiserar kring de omvälvande förändringarna på mediemarknaden och hur programbolagens agerande förändrat förutsättningarna för de kommersiella aktörerna. I kapitel fyra görs en internationell utblick över de närliggande länder som har en public service-modell som liknar Sveriges.

Public service-kommissionens slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel fem. Referenser för de olika kapitlen redovisas sist i rapporten (bilaga 1).

Inom ramen för kommissionens arbete har två undersökningar genomförts, en riktad till chefredaktörer och vd:ar på radio-, tv- och tidningsförlag om hur de upplever konkurrensen från programbolagen (främst SVT och SR) samt en undersökning baserad på tittarstatistik från MMS.¹

För de fullständiga undersökningarna, underlagsrapporter, faktamaterial och webbsända *hearings* hänvisas till Public service-kommissionens hemsida: www.publicservicekommissionen.se

¹ MMS mäter rörlig bild i Sverige och har sedan 1993 genomfört statistiskt säkerställda mätningar av Sveriges tv-tittande.



TV-kamera hos Radiotjänst i Stockholm.



Statsminister Tage Erlander gästar Hylands Hörna 1962.

Kapitel 1 –

Mediemarknadens framväxt

I begynnelsen var fria tidningar. Tidningens ohotade dominans som nyhetsmedium utmanades när de första radiomottagarna kom till Sverige i början av 1900-talet. Då infördes också krav på radiolicens. Inledningsvis gick dock inte licenspengarna till en statlig radioproducent, utan radio sändes av privata organisationer som fick en del av licensmedlen som ersättning.

År 1923 beslutade riksdagen om att det statliga sändarnätet skulle byggas ut och drivas i statlig regi och 1925 började AB Radiotjänst sina sändningar, som inledningsvis var ett samarbete mellan de privata radiobolagen, pressen och Tidningarnas Telegrambyrå. Bolaget fick ensamrätten till radiosändningar i Sverige. Inledningsvis sändes radio några timmar varje kväll.

AB Radiotjänst tillkom, liksom programbolag i stora delar av övriga Europa, efter brittisk förebild. Storbritannien organiserade radiosändningarna i form av ett nationellt monopol där ett allmännyttigt företag, BBC, fick sändningsrätten och gavs ett särskilt uppdrag att verka i allmänhetens tjänst. BBC hade inlett sina sändningar ett par år innan sändningarna startade i Sverige. Syftet var att tillhandahålla program som utbildade, informerade och underhöll medborgarna. Idén kopierades av de svenska offentligt finansierade programbolagen. Redan från start finansierades de statliga sändningarna med avgifter för att bekosta dels utbyggnaden av radionätet, dels programproduktionen.

Fram till mitten av 50-talet var sändningarna i radio begränsade till endast en kanal. År 1955 startade SR P2 som komplement till dåvarande P1. Samma år inleddes även tv-sändningar lokalt i Stockholm och Göteborg då allt fler hushåll vid den tidpunkten började få tillgång till tv-mottagare. Bara två år senare, 1957, inleddes reguljära tv-sändningar.

1961 började Melodiradion sina sändningar, inledningsvis på morgonen och förmiddagen i P2. Anledningen till det var att de två piratradiostationerna Radio Syd och Radio Nord på kort tid lyckats locka stora lyssnarskaror. I deras idé låg att sända radio från skepp som låg förankrade på internationellt vatten där svensk monopollagstiftning inte gällde. Radio Nords sändningar upphörde dock i och med den nya piratradiolagen som trädde i kraft 1962. Radio Syd fortsatte sina sändningar ytterligare några år innan lagstiftningen skärptes år 1966.

1964 utökades det statliga radioutbudet med ytterligare en kanal, SR P3. Två år senare, 1966, profilerades kanalerna och fick uppdelningar snarlika de som gäller i dag: P1 blev kanal för talade program och information, medan P2 blev kanalen för skolprogram, regionala program och seriös musik och P3 blev melodiradiokanal med lättsam musik och nyheter. År 1966 fattade riksdagen beslut om att en andra tv-kanal, TV2, skulle startas år 1969. Den fjärde radiokanalen, SR P4, tillkom betydligt senare – först år 1987.

Det allt större programutbudet i både radio och tv blev till slut svårhanterligt utifrån den rådande bolagsstrukturen och föranledde att Sveriges Radio år 1979 omorganiserades och delades upp i ett antal bolag: Sveriges Riksradio, Sveriges Lokalradio, Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Television. Sveriges Radio blev moderbolag till de fyra nystartade bolagen.

Det var inte bara programbolagen som förändrades i slutet av 1900-talet. Även de statliga monopolerna som existerat under flera decennier kom att utmanas till följd av teknikens landvinningar. Längre hade SVT monopol på tv-sändningarna i Sverige men i och med nya sändningsmetoder som utvecklades under 80-talet, däribland kabel-tv och satellit-sändningar, började detta sakta luckras upp. 1987 började TV3 att sända via satellit från London för att det då inte var tekniskt och legalt möjligt att från Sverige sända kommersiell tv via satellit. Dock var det först kring skiftet mellan 80- och 90-talen som monopolerna slutligen bröts, bland annat genom beslutet att ytterligare en kanal, TV4, utöver SVT:s två kanaler, skulle tillåtas i marknätet.

År 1993 omstrukturerades återigen de svenska programbolagen. Det beslutades att moderbolaget Sveriges Radio skulle upplösas och att Riksradiation och Lokalradiation skulle fusioneras. Det nystartade bolaget Sveriges Radio, som alltså fick bära samma namn som det tidigare moderbolaget, hade vid tillfället fyra nationella och 26 lokala kanaler. Samma år upphörde även radiomonopolet och FM-bandet öppnades för privata företag när ett antal sändningstillstånd auktionades ut.²

² SOU 2005:1, *Radio och TV i allmänhetens tjänst*



Kapitel 2 – Public service i Sverige

Den svenska definitionen av public service kan beskrivas som att allt som de tre programbolagen SVT, SR och UR ägnar sig åt är public service. Allt som de tre bolagen således sänder eller publicerar definieras som public service oavsett innehåll och vem som producerat programmet. På Radiotjänsts webbsida anges att det ”som SVT, Sveriges Radio och UR gör kallas public service”. Resonemanget utvecklas på följande sätt: ”Public service bygger på en idé om att alla har rätt att ta del av radio och tv som intresserar och berikar, oavsett ålder, utbildning eller var man bor. Enligt Nationalencyklopedin finns det dock inte någon allmänt omfattad definition av vad public service-verksamhet egentligen innebär.

Public service är ett mediepolitiskt begrepp inlånat från Storbritannien. Det finns emellertid olikheter mellan koncepten i de båda länderna. I Storbritannien kan även privata företag producera public service – något som är omöjligt enligt de svenska programbolagens definition.

I dag avses med begreppet public service både rikstäckande sändningar och objektiv nyhetsförmedling samt ett varierat programutbud med såväl bredd som kvalitet. Till svenska brukar termen översättas med radio- och tv-verksamhet ”i allmänhetens tjänst”. I regel handlar begreppet public service om en sorts publik nytthet; på engelska inbegriper termen långt mer än allmänt finansierade etermedier.

Både som idé och praktik är public service tätt sammankopplat med att staten ska informera, underhålla och utbilda sina medborgare. Utbildningsradion har som namnet antyder alltid haft denna inriktning. I 1960 års radioutredning hette det exempelvis att ”Radio och tv verkar i samhällets intresse genom att på olika sätt hålla medborgarna väl informerade.” Enligt utredningen var det moderna samhället ”så komplicerat, dess sammanhang så svåröverskådliga” att själva demokratin förutsatte ”i första hand etermediernas medverkan”. Det så kallade public service-idealet ställde därför betydande krav: ansvar för publikens fostran, liksom ”den andliga odlingen [och] de sköna konsternas utveckling”.³

2.1 Så fungerar public service i dag

De offentligt finansierade bolagen utgörs i dag av de tre programföretagen Sveriges Television, Sveriges Radio och Utbildningsradion. Tillsammans har de följande kanaler: SVT1, SVT2, SVT24, Barnkanalen, Kunskapskanalen, SVT World, SVT Play, UR, P1, P2, P3 och 25 stycken regionala P4-kanaler samt därtill ett antal ytterligare kanaler för musik, minoritetsspråk och ungdomar i storstäderna. Sveriges Radio tillhandahåller även ett stort antal webbkanaler inklusive Sveriges Radio Play.

Programföretagens verksamhet definieras i respektive programföretags sändningstillstånd och anslagsvillkor. I dessa

framgår att verksamheten ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som ekonomiska, politiska, kommersiella eller andra intressen i samhället. Public service ska erbjuda ett varierat programutbud där både kvalitet och bredd betonas. Programmen ska präglas av folkbildningsambitioner och det ska finnas en mångfald av åsikter både vad gäller religion, kultur och vetenskap. Programföretagen ska sända sina respektive utbud till hela landet, vilket innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

Programföretagen måste även följa bestämmelserna i radio- och tv-lagen och yttrandefrihetsgrundlagen. I sändningstillstånden regleras de villkor som staten ställer upp för programföretagen och här finns de flesta bestämmelser som gäller innehållet i programmen. Enligt nuvarande ordning får programföretagen dessutom anslagsvillkor för varje år i vilka det också finns bestämmelser som påverkar programverksamheten. I anslagsvillkoren anges hur stort belopp respektive programföretag ska erhålla av radio- och tv-avgiftsmedlen.

Programföretagens kärnverksamhet är enligt ovan nämnda dokument att producera och sända radio och tv till allmänheten. De får enligt anslagsvillkoren även använda radio- och tv-avgiftsmedlen till kompletterande verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Den kompletterande verksamheten ska dock ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Exempel på detta kan vara interaktiva funktioner, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen.

De grundläggande bestämmelserna för sändningen och utbudet hos respektive programföretag anges alltså genom sändningstillstånden och anslagsvillkoren, men det är ledningen i respektive programföretag som närmare bestämmer vad som ska sändas.

De offentligt finansierade programbolagen får sina intäkter genom den så kallade radio- och tv-avgiften som alla hushåll i Sverige med tv-mottagare ska betala. Sedan den 1 juli 2015 är avgiften 2 216 kronor per hushåll och år. Avgiften administreras av Radiotjänst i Kiruna AB. Intäkterna samlas på det särskilda ”rundradiokontot” hos Riksgäldskontoret. Medlen fördelas mellan programföretagen av riksdagen, efter förslag från regeringen. För 2016 beslutades en medelstilldelning till de tre programbolagen på drygt 8 miljarder kronor;⁴ SVT erhåller 4 772 300 000 kronor, SR 2 842 700 000 kronor och UR 411 200 000 kronor.

³ SOU 1965:20, *Radions och televisionens framtid i Sverige*.

⁴ SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna*.

⁵ Myndigheten för press, radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015.

I anslagsvillkoren för respektive programföretag regleras hur stort anslag de får. Regeringens möjligheter är omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren. Villkoren måste dock ha stöd i de allmänna riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen för den aktuella tillståndsperioden. Villkoren ska i princip gälla för hela tillståndsperioden, men beslut fattas, till skillnad från sändningstillstånden, i samband med medelstilldelningen i december varje år.⁵

Huvudregeln är att programföretagens verksamhet ska finansieras genom radio- och tv-avgiften. SR, SVT och UR får inte sända reklam och som huvudregel inte heller sända sponsrade program. Däremot får SVT ta emot sponsringsintäkter från sponsringsmeddelanden i samband med sport-sändningar och Melodifestivalen, sammantaget för tjugo evenemang per år.

I stället för att lyda direkt under kulturdepartementet ägs programföretagen av en förvaltningsstiftelse. Förvaltningsstiftelsen agerar mellanhand mellan statsmakten och programföretagen, men har inget inflytande över beslut om programföretagens organisation eller verksamhetsinriktning, och inte heller över programmen eller deras innehåll. Förvaltningsstiftelsens huvudsakliga uppgifter är att utse ledamöter i programföretagens styrelser, ta ställning till programföretagens redovisningar och besluta om ansvarsfrihet för styrelserna och de tre verkställande direktörerna.

Förvaltningsstiftelsens styrelse utses genom beslut av regeringen. Ledamöterna, med undantag av ordföranden, nomineras enligt praxis av de olika riksdagspartierna. Syftet med detta är att stiftelsen ska ha en bred politisk förankring. Förvaltningsstiftelsen utser i sin tur programbolagens styrelser. På så sätt ska programföretagen garanteras sitt oberoende.

Programbolagens verksamhet följs upp genom flera typer av årliga redovisningar. Bland annat lämnar programföretagen i egenskap av aktiebolag offentliga årsredovisningar till förvaltningsstiftelsen i enlighet med årsredovisningslagen. I dessa redovisar programföretagen hur den ersättning som erhållits i enlighet med anslagsvillkoren har använts samt hur annan eventuell sidoverksamhet har finansierats.

Årsredovisningarna utgör inte formellt en del av den återrapportering till regering och riksdag som programbolagen lämnar. Sådan återrapportering sker i stället genom att bolagen redovisar hur man har fullföljt sitt uppdrag i särskilda public service-redovisningar. Public service-redovisningarna lämnas till kulturdepartementet och Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Programföretagen ska kommentera hur uppdraget har fullgjorts baserat på bland annat volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. Även samarbets- och effektiviseringsåtgärder ska rapporteras och redovisas. I anslagsvillkoren för 2015 anges dessutom att programföretagen särskilt ska redogöra för bland annat intäkter vid sidan av avgiftsme-

del, vilka evenemang som sponsrats och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt har mottagits samt eventuella sidoverksamheter som har bedrivits.

Granskningsnämnden, som är ett självständigt beslutande organ inom MPRT, har till uppgift att granska innehållet i programföretagens sändningar. Alla kan anmäla program till nämnden men ärenden kan även initieras av nämnden. Granskningsnämnden består av en ordförande, sex ledamöter samt fyra ersättare. Samtliga är utsedda av regeringen. Ordföranden ska vara eller ha varit domare.

Granskningsnämndens beslut kan vara friande, fällande eller friande med kritik. Följden av ett fällande beslut beror på vilken bestämmelse som programföretaget har överträtt. När ett programföretag fälls för att inte ha följt regler om innehållet ska företaget offentliggöra beslutet på ett lämpligt sätt, vanligtvis genom att läsa upp en redogörelse för beslutet i en sändning, en så kallad pliktsändning. Vid överträdelse av reglerna om otillbörligt gynnande, reklam och sponsring kan nämnden ansöka hos förvaltningsrätten i Stockholm om att programföretaget ska betala en särskild avgift. Nämnden kan även förelägga ett programföretag att vid vite följa bestämmelser.

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är statligt stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion i princip förbjudet. Statligt stöd kan dock vara tillåtet under vissa förutsättningar. Stöd till radio- och tv-företag med public service-uppgifter bedöms enligt reglerna för allmännyttiga tjänster. I dag har varje medlemsstat rätt att själv avgöra vad som ska ingå i public service-uppdraget och enligt EU-kommissionen har programföretag i allmänhetens tjänst även rätt att använda de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder i syfte att uppfylla sitt uppdrag. Dock får tjänsten inte innebära ”oproportionella ekonomiska effekter på marknaden”. Följande krav har därför satts upp inom EU för att en tjänst inte ska anses utgöra statligt stöd:⁶

- Det mottagande företaget ska ha ålagts public service-skyldigheter och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
- De parametrar som används vid beräkning av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
- Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka alla eller den del av de kostnader som har uppkommit i samband med public service-skyldigheterna, med hänsyn till de intäkter som därvid erhållits och till en rimlig vinst.
- När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla public service-tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande ska ersättningens storlek fastställas utifrån de kostnader som ett genomsnittligt produktionsföretag skulle haft för att producera tjänsterna.

Om finansieringen inte överensstämmer med kraven anses den gynna vissa tjänster selektivt och därmed snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. För att kunna avgöra

⁶ Myndigheten för press, radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015.



om en tjänst bryter mot detta bad kommissionen medlemsstaterna att införa systemet med förhandsprövning (Public value test), där alla ”väsentligt nya audiovisuella tjänster” måste granskas innan de godkänns. Medlemsstaterna bedömer själva vad som ska definieras som en väsentligt ny tjänst och hur själva förhandsgranskningen ska genomföras. Enligt kommissionens riktlinjer ska inte public service-bolag hindras att pröva ”nya innovativa tjänster i begränsad omfattning”, förutsatt att en sådan försöksperiod inte kan likställas med införandet av en ”fullt utvecklad väsentligt ny audiovisuell tjänst”.

I den svenska regleringen uttrycks detta som att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten ska anmälas till regeringen för godkännande. Regeringen genomför inte själv prövningarna, utan har beslutat att ge MPRT i uppdrag att genomföra prövningarna.

Det svenska begreppet förhandsprövning kan missförstås. Public Value Test som används som begrepp i Storbritannien fångar tydligare innebörden av prövningen. Prövningen omfattar en avvägning mellan tjänstens allmänna värde, det vill säga hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella programföretaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst och dess marknadspåverkan. Det är programföretagen själva som, med utgångspunkt i bestämmelserna i anslagsvillkoren, definierar vad som ska anmälas till regeringen för godkännande. Det finns även vissa undantag från anmälningsplikten som medför att en tjänst inte behöver prövas:

- om verksamheten pågår i högst tolv månader,
- om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller
- om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst.

Det är fem år sedan systemet med förhandsprövning infördes. Ingen tjänst har dock hittills anmälts för förhandsprövning. Det privata analysföretaget Copenhagen Economics har i en rapport där dessa frågor granskats kommit fram till att flera av programbolagens nya tjänster borde ha underkastats förhandsprövning innan de lanserades.⁷

2.2 Public service och yttrandefrihetsgrundlagen

Den *funktion* public service fyller som idé utgör också till stor del kärnan i den svenska grundlagsregleringen av yttrandefriheten, nämligen att garantera ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, vilket i sin tur ska ses i ljuset av att, som det heter i regeringsformen, den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Ofta används metaforen ”tredje statsmakten” som ett uttryck för den fria pressens konstitutionella funktion som upplysnings- och kontrollorgan. Samma tanke ligger bakom presstödssystemet, som kom till för att bibehålla mångfald inom dagspressen.

Presstödssystemet följdes av allmänt omfattande politiska ställningstaganden där pressens uppgifter beskrevs bestå av att informera, granska samt att utgöra forum för debatt, vilket väl ryms inom det vi också kallar ”public service”, det vill säga allmännyttiga massmedier. Public service som funktion har i denna mening alltså stöd både i grundlagar, presstödssystemet och mediepolitiken i allmänhet.

De statliga programföretag som producerar public service – public service som institution – är väl förankrade i mediepolitiken och i ett omfattande regelverk på lagnivå. Den publicistiska verksamhet som bedrivs inom bolagen har därutöver ett grundlagsskydd motsvarande det som gäller för pressen, såsom ensamansvar, censurförbud, meddelarskydd, rätt till ansvarsprövning inför jury m.m. Som institutioner har bolagen däremot inte något grundlagsskydd jämförbart med det som gäller för andra medieföretag.

För tryckfriheten har en mycket omfattande frihet från statliga regleringar gällt oavbrutet sedan 1809. Grundlagsregleringens viktigaste inslag var förbudet mot förhandskontroll (censur). Det hängde samman med rätten för vem som helst att engagera sig som boktryckare, det vill säga den tidens medieföretagare. Den grundlagsstadgade etableringsfriheten för denna näring var en större sak då än nu, med tanke på det skräväsande som i övrigt rådde och som upphävdes först under andra halvan av 1800-talet, då allmän näringsfrihet infördes. I skydd av dessa regleringar frodades tidningsindustrin och fick den ställning som den fram till våra dagar behållit.

De tryckta skrifterna, framför allt tidningspressen, förblev länge ensamt massmedium och kom att fylla viktiga samhällsfunktioner. Under 1900-talet tillkom andra medier. De fick så småningom ett visst grundlagsskydd i den regeringsform som infördes på 1970-talet. Ungefär samtidigt som den nya regeringsformen kom uppstod tankarna på att ta fram en grundlagsreglering för andra medier motsvarande den som gällde för tryckta skrifter. Syftet var att yttrandefriheten i alla sina rättsliga delar skulle vara oberoende av vilken medieform som användes. Det resulterade, efter decennier av stundtals intensivt utredande, i 1992 års yttrandefrihetsgrundlag, YGL. Ambitionen var att YGL skulle omfatta även ”radio och tv”.

Detta var emellertid samtidigt en stötesten, eftersom den rådande ordningen på det området utgjordes av en monopoliserande situation utan etableringsfrihet, en ordning grundlagsstiftarna inte hade för avsikt att ändra på. I de första förslagen löstes detta så att friheten att sända radio/tv i eter – marksändningar – inte togs upp bland de medieverksamheter som envar skulle ha rätt att bedriva. Längre fram beslöt man sig för att det undantag i etableringsfriheten som det var fråga om borde framhållas klart i grundlagen. Av förarbetena framgår tydligt att den verksamhet som bedrevs inom Sveriges Radio-koncernen skulle undantas från YGL, eftersom konstruktionen var oförenlig med den etableringsfrihet som kännetecknar tryckfrihetsförordningen, TF, och som nu skulle breddas genom införandet av YGL. Samtidigt fanns det skäl att överföra den dåvarande ansvarsregleringen i radioansvarighetslagen, som var densamma som i TF,

⁷ Lundvall, Karl, Gustafsson, Cecilia, *Förhandsprövning av fyra digitala SVT-tjänster*, Copenhagen Economics, 2015.

till YGL. Resultatet blev en reglering som, utan att uttryckligen beröra de statligt finansierade programbolagen, överförde det mesta av TF:s regelverk till att i YGL:s form gälla även radio- och tv-sändningar. Undantaget var etableringsfriheten. Det begränsades dock till att undanta mark- och satellitsänd radio/tv – för trådsändningar (kabel-tv) infördes grundlagsskyddad etableringsfrihet. I syfte att ge visst konstitutionellt skydd även för hur tillstånden att sända ”i etern” fördelades infördes dessutom en regel om vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen.

I YGL:s förarbeten nämns Sveriges Radio-koncernen och dess verksamhet sällan uttryckligen. I den lagrådsremiss som föregick den slutligen antagna propositionen finns dock mer explicita resonemang kring Sveriges Radios verksamhet. Av dessa framgår att avsikten i YGL inte var att närmare reglera programföretagens ställning utan att göra det möjligt att fortsatt upprätthålla en särreglering som tillät deras verksamhet:

Som redan bör ha framgått innebär de regler jag förordar inte att grundlagen slår fast att en nationell radio- och TV-verksamhet skall vara organiserad enligt de principer som gäller nu. Men grundlagen bör klart och tydligt tillåta ett system av den arten. Och den bör säkerställa det publicistiska oberoende och den självständighet som är kärnan i den ställning som ett radio- och TV-företag i allmänhetens tjänst bör ha.⁸

Innebörden i YGL:s reglering av traditionell – marksänd – radio och tv kan därmed sammanfattas så att den redaktionella/publicistiska verksamhet som bedrivs där är reglerad på samma sätt som den är för pressens del men att dess

organisation och allmänna inriktning får regleras i lagar, tillstånd och avtal. Eftersom Sveriges Radio inte ägnades mer ingående uppmärksamhet förblev vissa gränsdragningsfrågor obelysta. Det gäller till exempel var gränsen går mellan censur av programinnehåll och annan liknande otillåten påverkan på den publicistiska verksamheten å ena sidan och å andra sidan tillåten styrning och reglering av programverksamheten. Även om det finns en gråzon är det emellertid också enkelt att skilja mellan ingripanden i syfte att styra vad som ska publiceras i ett program och exempelvis en rättslig reglering av hur nya programtjänster ska prövas innan de lanseras. I den nyss citerade lagrådsremissen anges att programföretaget ensamt har rätt att avgöra vilka program som ska förekomma ”inom ramen för de villkor som gäller enligt lag eller avtal”. Det betyder att den yttre ramen för det område inom vilket programföretaget är självständigt får regleras i lag eller avtal (eller sändningstillstånd), det vill säga att ramen kan ändras utan hinder av YGL. Detta torde vara rimligt eftersom grundlagen knappast kan hindra riksdagen från att – som ett ytterlighetsexempel – lägga ned public service-företagen genom att upphäva den lag som möjliggör utkrävandet av radio- och tv-avgiften. YGL syftar alltså inte till att säkerställa de nuvarande programföretagens verksamhet utan till att genom begränsningen av etableringsfriheten möjliggöra den.

⁸ Lagrådsremiss, *Förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten m.m.*, 1986, s. 113, se även prop. 1990/91:64 s. 82.





Kapitel 3 -

Utmaningar och möjligheter i det nya medielandskapet

Medielandskapet har genomgått radikala strukturförändringar de senaste decennierna, till stor del på grund av globaliseringen, digitaliseringen samt medieaktörernas konsolidering och integrering. Ingen aktör på den svenska mediemarknaden har undgått denna omvälvande utveckling. Många medieaktörer, i synnerhet inom tidningsbranschen, har fått överge gamla affärsmodeller som inte längre är lönsamma. Samtidigt innebär förändringen fantastiska möjligheter, både för konsumenterna och för de mediebolag som lyckas anpassa sig till de nya förutsättningarna. Aldrig tidigare har medborgarna haft ett sådant utbud av nyheter, information och underhållning, samtidigt som deras förutsättningar att själva informera och debattera i princip är obegränsade. Möjligheten att nå ut snabbt, brett och billigt, även för en liten medieaktör, har öppnat för nya innovativa lösningar.

3.1 Globalisering, digitalisering och nya medievanor

Olika medieformer har ur ett historiskt perspektiv ofta förknippats med sina respektive distributionsplattformar. Med digitaliseringen ser vi hur de gamla medieslagen konvergerar – gränserna mellan de olika aktörerna och mellan olika typer av journalistik och publiceringsmetoder blir allt otydligare.

När skiljelinjerna mellan medieanvändning, distribution och produktion smälter samman blir indelningen i traditionella medieformer som radio, tv och tidningar inte längre relevant. Det som en gång i tiden endast kunde läsas i en papperstidning eller höras via radio går i dag snabbt att ta del av digitalt. Denna konvergens är den absolut främsta förklaringen till att konkurrensförhållandena på mediemarknaden har skärpts. Medieaktörer, vars innehåll tidigare varit åtskilt genom olika distributionsplattformar, möts och konkurrerar nu på en och samma medieplattform – den digitala. För flertalet konsumenter blir det dessutom mindre viktigt om innehållet kommer från en dagstidning, tv-kanal, radiostation eller annan avsändare.⁹

Tack vare utvecklingen av digitala plattformar har möjligheten för medieaktörer att tillhandahålla sina tjänster blivit nästintill obegränsad. Även en liten medieaktör kan nu snabbfotat navigera bland och verifiera tillgänglig information och förmedla den till medborgarna. Det stora utbudet av bloggar och poddar manifesterar denna möjlighet. I dag kan vem som helst med små medel nå ut brett och snabbt. För konsumenterna innebär det fantastiska möjligheter att

med hjälp av olika typer av mottagare ta del av ett allt större utbud – när de vill, var de vill och hur de vill. När utbudet av information, nyheter och underhållning ständigt ökar blir också människors valfrihet och konsumtionsmöjligheter större.¹⁰ I den digitala transformeringen förändras också sättet varpå läsarna hittar artiklarna de läser. Det blir vanligare att läsare går in direkt i en artikel via sociala medier – många artiklar får redan i dag merparten av sina läsare därifrån. Detta har bland andra den sociala plattformen Facebook tagit fasta på och lanserat en ny publiceringsform kallad Instant Articles. Funktionen ger publicister möjlighet att lägga ut artiklar inbäddade i Facebooks gränssnitt. Det medför att läsaren inte leds vidare till mediehusets webbsida utan stannar kvar på Facebooks plattform.

Instant Articles innebär både för- och nackdelar för mediehusen. Det finns goda möjligheter för en publicist att bygga in annonser i artiklarna eller använda sig av Facebooks egna annonser. Dessutom kortas laddningstiderna avsevärt genom att användaren inte lämnar plattformen. Det har medfört att flera svenska mediehus har valt att börja publicera delar av sitt innehåll den vägen. Nackdelen är att tidningen tappar potentiella intäktsmöjligheter när besökaren inte slussas vidare till mediehusets hemsida. Samtidigt ökar de internationella företagen sina egna intäkter genom att behålla läsarna i sina egna ekosystem.

För en kommersiell aktör är det således ett komplicerat beslut huruvida man ska ladda upp innehåll direkt i sociala medier. Detta då man riskerar att tappa direkttrafik och prenumerationsintäkter. För programbolagen innebär det däremot inte någon intäktsförlust över huvud taget att ladda upp material eftersom de finansieras genom offentliga medel och inte är beroende av annonsintäkter. Samtidigt ges Facebook möjlighet att tjäna pengar på vad programbolagen producerar. De svenska programbolagen har ännu inte publicerat artiklar genom Instant Articles, till skillnad från exempelvis BBC.

En annan aspekt av att sprida sitt innehåll digitalt är att man, genom att ladda upp det inbäddat på plattformar, ger företag som Google och Facebook möjlighet att kartlägga användarna och därefter rikta särskild annonsering till dem. Det är inte bara Facebook som erbjuder möjligheten att bädda in redaktionellt material direkt på plattformen utan flera andra företag arbetar med att ta fram liknande lösningar, däribland Google. Anledningen till att Facebook och Google presenterar egna publiceringslösningar för redaktionella artiklar är primärt att de konkurrerar med mediehusen om samma annonsbudgetar. Google ger de mediehus som producerar rörlig bild möjlighet att gratis ladda upp sitt

⁹ Myndigheten för press, radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015.

¹⁰ Ibid.

innehåll via plattformen Youtube för att öka spridningen. För de kommersiella medierna är det tveeggat att sprida innehåll på det sättet – ett klipp som laddas upp på Youtube kan vara bra marknadsföring, men samtidigt bidrar man till att Youtube med större precision kan rikta annonser till svenska konsumenter. Trots det laddar SVT redan i dag upp delar av sitt egenproducerade material på Youtube och gynnar därmed den amerikanska nätdominantens affärsintressen.

3.2 Programbolagens digitala närvaro

Både SVT och SR har en bred digital närvaro och tillhandahåller textbaserad nyhetsverksamhet via webbsidor och mobilapplikationer, såsom SVT:s nyhetsapp, svt.se, sverigesradio.se och SR:s app. Flera av dessa tjänster uppvisar stora likheter, ibland är de närmast identiska, med det som de kommersiella aktörerna erbjuder. Vissa av dem, i synnerhet SVT:s app, är påfallande lik tidningarnas appar. I detta ligger en av de största utmaningarna för de kommersiella aktörerna: att kunna ta betalt för sitt redaktionella innehåll. När SVT och SR exempelvis fritt tillgängliggör omfattande nyhetsmaterial i både bild, rörlig bild och text på nätet urholkas de kommersiella aktörernas intäktsmodeller, som är och alltid har varit beroende av annonsintäkter. Att svt.se, sverigesradio.se och SVT:s app är gratis reflekterar nog ingen över. Men att exempelvis dn.se, dala-demokraten.se och aftonbladet.se också är gratis, trots att dessa tidningar inte är licensfinansierade och således beroende av annonsintäkter, illustrerar hur konkurrensen sker på olika villkor. Dessutom tillhandahåller programbolagen information som ofta är av samma typ och utformning som dagspressens.

Ett ofta återkommande exempel för att illustrera konvergensen konsekvenser är SVT:s nyhetsapp. Endast en liten del av materialet i appen utgörs av sådant som sänds i tv. Om den skulle falla inom ramen för den kompletterande verksamheten så som den i dag är definierad, det vill säga vara helt ägnad åt att tillgängliggöra programinnehållet, borde andelen rörlig bild i appen vara 100 procent. Enligt en studie från Copenhagen Economics¹¹ var andelen rörlig bild i toppnyheterna endast 36 procent, och en femtedel av materialet med rörlig bild är webbexklusivt, och har alltså inte sänts i tv. Jämför man med exempelvis Aftonbladet har de rörlig bild i nära hälften av sina toppnyheter.

Undersökningen konstaterar även att förstanyheten i SVT:s nyhetsapp återfinns i över hälften av Dagens Nyheters och Aftonbladets topp-3-nyheter (57 respektive 70 procent). Denna andel är väsentligt högre än när SVT:s nyhetsapp jämförs med Aktuellt och Rapport. Endast vid 42 procent av tillfällena återfanns SVT:s nyhetsapps förstanyhet bland topp-3 i de nyhetsprogram som sändes i tv.¹²

Av granskningen framgår att SVT:s nyhetsapp är slående lik de appar som tidningarna erbjuder, både vad gäller nyhetsvärdering, bildmaterial, tilltal, artikellängd och appens funktion. Dessutom anser medieanvändare att appens närmaste substitut är just tidningarnas motsvarigheter. Sammantaget bedöms appen utgöra en negativ marknadspåverkan mot redan befintliga kommersiella alternativ på marknaden. Konkurrensfördelen för SVT förstärks av att appen, likt

samtliga deras tjänster, saknar annonser.¹³ Om man ser till programbolagens samtliga digitala tjänster pekar fakta på att deras tjänster inte bara är snarlika de kommersiella aktörernas motsvarigheter, utan de liknar dessa i högre grad än deras egna radio- och tv-sändningar.¹⁴

I det nya medielandskapet har programbolagen en direkt konkurrensfördel av flera anledningar. Tack vare den stabila licensfinansieringen, att inte vara beroende av annonsintäkter och dessutom erbjuda sina tjänster gratis vid själva användningstillfället har de en särställning. Avsaknaden av annonser har ytterligare konkurrensfördelar; dels kan hela skärmutrymmet utnyttjas för innehåll – medan tidningarna tvingas upplåta omkring en tredjedel av utrymmet till annonser – dels kortas laddningstiderna väsentligt. Svt.se är exempelvis fyra gånger snabbare än aftonbladet.se.¹⁵ Givet att annonserna både ökar i omfång samt blir svårare att undvika kommer programbolagens konkurrensfördel gentemot tidningarna växa i takt med att annonserna ökar.

Dagstidningar har sedan länge byggt sina inkomster på annonsintäkter, prenumerationer och lösnummerförsäljning. Konvergensen har medfört att de fått ompröva och revidera sina intäktsmodeller. Digitala annonser har kommit att bli mer centralt för verksamheten, men även betalväggar har börjat användas av många mediehus som metod för att ta betalt i det digitala landskapet.

En betalvägg kräver en inloggning för att läsaren ska kunna ta del av artiklarna som ligger bakom. Ofta brukar tidningen primärt ge prenumeranter tillgång till innehållet. Vissa tidningar lägger nästan alla sina artiklar bakom betalväggar medan andra nöjer sig med att begränsa så kallad premiumjournalistik.

De offentligt finansierade bolagen behöver inte använda betalväggar då deras finansiering är tryggad genom en lagstadgad avgift. Vissa medieföretag menar att SVT och SR i stor utsträckning baserar sin lokala nyhetsrapportering på lokaltidningarnas journalistik i stället för sin egen.¹⁶ Om programbolagen kopierar nyheter från de kommersiella aktörerna, utan att hänvisa eller länka tillbaka till grundkällan innebär det att programbolagen ger bort innehåll som de kommersiella aktörerna försöker ta betalt för. Det försvårar naturligtvis lokalmediernas affärsmodell. Om dessa nyheter läggs ut gratis på nätet av SVT och SR samtidigt som de ligger bakom en betalvägg hos de lokala tidningarna bidrar det till en lägre betalningsvilja hos konsumenterna, vilket på sikt minskar intäkterna för de kommersiella mediehusen.

¹¹ Lundvall, Karl, Gustafsson, Cecilia, *Förhandsprövning av fyra digitala SVT-tjänster*, Copenhagen Economics, 2015.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Lundvall, Karl, Nordström, David, *Hur påverkas tidningarna av public service-bolagens digitala satsningar?*, Copenhagen Economics, 2015.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Myndigheten för press, radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015.

Utöver detta är en alltmer förekommande åtgärd för att undvika tidningarnas annonser att användaren installerar en så kallad adblocker i webbläsaren. Programmet blockerar all reklam och lämnar endast kvar artikeln för läsaren. För tidningarna är detta problematiskt – om inte annonserna syns kan de inte heller få betalt för det innehåll de publicerar. Därför arbetar många tidningar just nu med att utveckla nya finansieringslösningar eller metoder för att begränsa användare som nyttjar annonsblockerare.

3.3 Undersökning: Digital konkurrens från programbolagen försvårar för kommersiella aktörer

Public service-kommissionen har genomfört en undersökning kring hur de kommersiella medieaktörerna upplever konkurrensen från programbolagen. Undersökningen har riktats till chefredaktörer, vd:ar och andra personer med företagsledande funktioner. Bland de svarande återfinns representanter från tidningar, radio och tv.¹⁷

I undersökningen svarar över åtta av tio att de upplever att SR och/eller SVT utgör konkurrenser till deras verksamhet. Konkurrensen upplevs primärt digitalt i mobilen och på internet, men även i lokalsändningar av tv och radio. Sex av tio svarande anser att SVT och SR påverkar deras möjlighet att bedriva sin verksamhet mycket eller ganska negativt.

Enligt respondenterna medför SVT:s och SR:s digitala närvaro att det blir svårare att ta betalt för digitalt innehåll när programbolagen erbjuder det gratis. Dessutom upplevs SVT och SR driva iväg läsarna/tittarna/lyssnarna från respondenternas egna kanaler till programbolagens, vilket bidrar till minskade annonsintäkter. Dock upplevs inte konkurrensen som avgörande, trots att den utgör ett problem. Nästan hälften svarar också att SVT:s och SR:s närvaro bidrar till att de ständigt måste utveckla och förbättra sitt utbud och innehåll.

För att få en sundare konkurrens förespråkar sju av tio respondenter att reglerna kring förhandsprövning bör skär-

pas. Man upplever att det är ett problem att SVT och SR väljer att inte förhandspröva nya tjänster enligt de regelverk som finns och att de regelverk som finns inte räcker till. Dessutom vill drygt hälften av respondenterna begränsa hur programbolagen får verka på nätet.

Merparten av respondenterna anser att programbolagen verkar enligt sina politiskt beslutade uppdrag så som det är formulerat i sändningstillstånd och anslagsvillkor.

3.4 Ekonomin för kommersiella medier sviktar

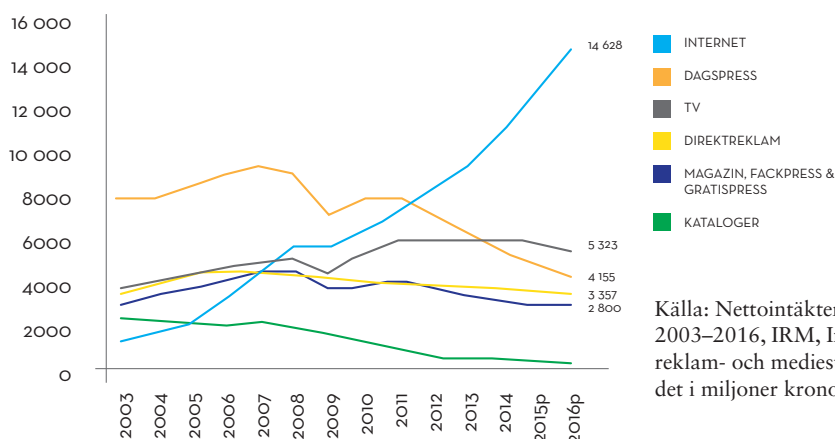
De traditionella nyhetsmedierna står inför stora ekonomiska utmaningar. Tydligast märks detta i tidningsbranschen. Annonstäckerna sjunker, upplagorna faller och antalet lokalredaktioner blir färre.

Utvecklingen på annonsmarknaden och upplagemarknaden skiljer sig åt väsentligt. Där upplagemarknaden haft en stadig negativ utveckling har annonsmarknaden varit betydligt mer turbulent. På sex år har dagspressens intäkter minskat med 39 procent.¹⁸ Allra värst har kvällspressen drabbats. Aftonbladet, Sveriges i särklass största tidning i fråga om samlad räckvidd, minskade 2014 omsättningen med 24,8 mkr. För Expressen blev intäktsförlusten 38,0 mkr. Landets kvällstidningar har på bara två år förlorat en tredjedel av sina annonsintäkter från den tryckta tidningen.¹⁹

Reklammarknaden genomgår en strukturomvandling som innebär att annonsörerna lägger en allt större del av sin annonsering på internetbaserade medieformer.²⁰ Parallellt med nedgången för annonseringen i tryckta medier fortsätter annonsförsäljningen på internet att öka. Den totala annonsmarknaden har fördubblats på bara några år och sedan 2012 är internet landets största reklammedium i fråga om annonsinvesteringar.²¹ Detta illustreras i grafen nedan.

Det bör poängteras att strukturomvandlingen på reklam-

Diagram 1: Annonsmarknadens utveckling



Källa: Nettointäkter från reklam 2003–2016, IRM, Institutet för reklam- och mediestatistik (värdet i miljoner kronor).

¹⁷ Undersökningen har genomförts med hjälp av Alstra under perioden 19 januari till 16 februari 2016. Sammanlagt har 62 chefredaktörer, vd:ar och liknande funktioner deltagit.

¹⁸ Myndigheten för press, radio och tv, Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, 2015.

¹⁹ Myndigheten för press, radio och tv, Dagspressens ekonomi 2014, 2015.

²⁰ Myndigheten för press, radio och tv, Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, 2015.

²¹ Ibid.

marknaden och tidningsbranschens ekonomiska utmaningar inte enbart är en svensk företeelse. Många andra länder upplever en liknande utveckling.²²

Vad gäller tv-branschen redovisade man mellan 2009 och 2013 rekordresultat på annonsintäktsidan. Därefter har trenden vänt. Under 2014 minskade försäljningen av tv-reklam med omkring 200 miljoner kronor, eller 3,4 procent. 2014 uppgick värdet av radioreklamen till cirka 700 miljoner kronor. Trots en minskad räckvidd för den kommersiella radion ökade medieinvesteringarna i radio med 16 procent under 2014.²³

Samtidigt som traditionella medier tappar prenumeranter och annonsintäkter växer de globala medieaktörernas intäkter exponentiellt. Problemet är att dessa, såsom exempelvis Google och Facebook, inte lyder under svensk skattelagstiftning och således konkurrerar på olika villkor med övriga aktörer på den svenska mediemarknaden.²⁴ Sammantaget innebär minskande annonsintäkter att de kommersiella medieaktörernas förutsättning att finansiera kvalificerat innehåll försämrats.

Det kan ifrågasättas, både på ett principiellt plan och av konkurrensskäl, om programbolagen ska tillåtas att använda sponsring. Som framgår av Medieutredningens delbetänkande finns det en utbredd uppfattning att programbolagens möjligheter att kunna tillgodogöra sig intäkter via sponsring eller indirekt sponsrade program skapar en snedvridning av konkurrenssituationen. Flera ställer sig också tveksamma till om SVT:s avtal gällande sponsring i alla lägen ingår till marknadsmässiga priser eller om prissättningen innebär att det sker en prispåverkan till de kommersiella aktörernas nackdel.²⁵ Under 2014 visades 3 778 sponsorsbudskap i SVT enligt Sifos reklamätningar, en ökning med 20 procent jämfört med föregående år. Totalt drog SVT in 30 miljoner i sponsringsintäkter 2014, en ökning med 6 miljoner jämfört med 2013.²⁶ År 2015 ökade antalet till 4 106 visningar av sponsorbudskap.

Dagstidningarna är beroende av både sina läsare och av annonsintäkter. Struktumvandlingen på annonsmarknaden har inneburit stora ekonomiska svårigheter för i synnerhet dagstidningarnas affärsidé. Samtidigt sviktar läsarmarknaden då antalet prenumeranter blir allt färre. Höjda prenumerationsavgifter har bidragit till att även de allra trognaste prenumeranterna, det vill säga den äldre delen av befolkningen som under hela sitt liv haft en morgontidning, sviker. Den stora nedgången återfinns dock bland de yngre som spenderar alltmer tid på internet.²⁷

Riksmedia står förvisso inför stora utmaningar, men störst är problemet för landsortspressen och den lokala och regionala mediebevakningen. Mellan 2010 och 2014 sjönk landsortspressens upplagor med 21 procent.²⁸ Under de senaste åren har resurserna för den lokala journalistiken minskat kraftigt, vilket resulterat i att antalet lokalredaktioner blivit allt färre. Enligt en studie från Södertörns högskola har var tredje lokalredaktion lagts ner på tio år. Antalet lokala bemannade redaktioner minskade från 258 till 164, vilket

innebär att det under tio år stängde 94 lokalredaktioner runt om i landet.²⁹

Mellan 2004 och 2014 har var fjärde journalisttjänst på dagstidningar runt om i landet försvunnit. Jämfört med tioårsperioden före det, 1994–2004, har takten i nedskärningarna fördubblats. Den lokala närvaron minskar ännu snabbare, antalet journalister utanför huvudredaktionerna har minskat med 34 procent på tio år.³⁰

När områden utanför städerna blir utan kvalitativ nyhetsbevakning och granskning minskar invånarnas möjligheter att hålla förtroendevalda ansvariga. Det blir dessutom svårare för allmänheten att påverka lokala förslag och händelser.³¹

Det finns även andra demokratiska problem med landsortspressens utarmning. Eftersom programbolagen inte drabbas lika hårt av den struktumvandling som sker på mediemarknaden får de, i takt med att lokalredaktionerna stänger ner, en alltmer dominerande ställning i fråga om undersökande journalistik. Det skulle vara problematiskt om programbolagens journalister skulle bli så gott som ensamma om att sätta agendan för det offentliga samtalet och om huvuddelen av alla journalister skulle vara anställda av statliga bolag.

Sammantaget innebär utvecklingen, om inte några åtgärder vidtas, att programbolagen på sikt hämmar möjligheterna för kommersiella aktörer att bedriva konkurrenskraftiga affärsmodeller. Resultatet skulle bli en fattigare och mer ensidig mediemarknad, något som varken programbolagen, konsumenterna eller demokratin skulle vinna på.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna*.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ IIS, *Svenskarna och Internet*, 2016.

²⁸ Bearbetning av Myndigheten för press, radio och tv, *Dagspressens ekonomi 2014, 2015 samt Myndigheten för radio och tv, Dagspressens ekonomi 2012, 2013*.

²⁹ Nygren, Gunnar, Althén, Kajsa, *Landsbygd i medieskugga*, Södertörns högskola, 2014.

³⁰ Ibid.

³¹ SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna*.





Tv-tornet i Berlin .

Kapitel 4 - Internationell utblick

I detta kapitel redovisas utvecklingen för public service i några av de länder i Europa som har en liknande public service-modell som Sverige. Som framgår av genomgången sker nu genomgripande förändringar i de flesta av dessa länder. Ambitionen är inte att teckna en fullständig bild av reformprocessen och debatten i respektive land. Dispositionen bygger på en kort genomgång av respektive lands public service-modell, följt av en beskrivning av ländernas public service-debatt. Inledningsvis beskrivs och sammanfattas utvecklingen.

4.1 Public service i förändring

I syfte att få en överblick av de olika public service-systemen har medieforskaren Karen Donders tagit fram en modell som delar in public service i tre olika kategorier; *enabling*, *disabling* och *in-between*. Donders modell bygger på vilka regulativa egenskaper som utmärker respektive public service-modell och hjälper oss att lättare särskilja dem från varandra.

Den förstnämnda kategorin, *enabling*, bygger på hög redaktionell självständighet, relativt få lagstiftade krav, ett uttalat krav på att programbolagen ska bedriva verksamhet via ”nya medier”³² samt en uppfattning om att denna verksamhet inte anses stå i konflikt med privata medier. Traditionellt anses de nordiska länderna ligga i denna kategori. Den andra kategorin, *disabling*, utmärks i stället av låg redaktionell självständighet, relativt få lagstiftade krav men desto större inblandning från ägare på en daglig basis samt att satsningar på nya medier är en lågprioriterad del av uppdraget. Ofta associeras Sydeuropa med denna kategori. Den tredje kategorin, *in-between*, bygger på hög redaktionell självständighet, relativt omfattande regulativa krav, där satsningar på nya medier visserligen är tillåtna samtidigt som det finns en insikt om att dessa satsningar även innebär en spänning mellan privata medier och public service. Exempel på länder i denna kategori är Tyskland, Belgien, Nederländerna och Storbritannien.³³

Enligt Donders sker det nu en förskjutning i Europa, där flera av länderna i Skandinavien är på väg att röra sig från ”*enabling*” till ”*in-between*”-kategorin.³⁴ Där public service-satsningar på nya plattformar tidigare varit relativt oreglerade kommer nu krav på fler regler i syfte att värna de kommersiella mediehusens överlevnad. Diskussionen om hur programbolagen påverkar den privata marknaden, och vilken roll public service ska ha i det digitala samhället, pågår med full kraft i länder som Storbritannien, Danmark, Finland och Norge. Samtliga länder har även påbörjat någon form av reformarbete inom detta område. I ljuset av denna utveckling måste Sverige anses vara en anomali, både vad gäller debatten om public service roll i ett framtida medielandskap och reformagendan.

4.2 Storbritannien

BBC är Storbritanniens (och världens) största public service-bolag och utgör modell för andra public service-medier världen över, inte minst i Skandinavien. BBC sänder tv, radio, har en heltäckande nyhetsförmedling på webben och via streamingtjänsten BBC iPlayer erbjuds även alla tv- och radioprogram både live och on-demand.³⁵ BBC är statligt ägt och dess verksamhet regleras i en ”Royal Charter”, som godkänns av parlamentet vart tionde år. Stadgan fastställer vilket syfte och uppdrag bolaget ska ha, vilket i dagsläget är brett formulerat: BBC ska i sin verksamhet informera, lära ut och underhålla.

Programbolaget BBC övervakas i sin tur av ett utskott vid namn BBC Trust, vars mandat fastslås i stadgan. Huvuduppgiften för BBC Trust, förutom att utse ordföranden för programbolaget, är att se till att licensbetalarna får ut så mycket som möjligt av BBC. Därför är BBC Trust ansvarig för BBC:s övergripande strategi, förhandsgranskning av planerade tjänster, att utföra utvärderingar av programverksamheten i syfte att se om dessa motsvarar publikens förväntningar, att se till att organisationen sköts resurseffektivt samt att ta hand om alla klagomål som rör BBC. BBC Trust har även initierat flera utvärderingar av BBC:s opartiskhet genom att undersöka bolagets utrikes-, ekonomi- och landsbygdsrapportering.

BBC finansieras via en tv-licens som omfattar alla medborgare under 75 år som innehar en tv-mottagare, vilket i Storbritannien även inbegriper smartphones, hemdatorer, Ipads och dylikt. Licensen kostar 145,50 pund per hushåll och år och inbringade årligen drygt 3,7 miljarder pund i intäkter 2013 och 2014. Utöver licensen tjänar BBC via dotterbolaget BBC Worldwide cirka 1 miljard pund årligen på att sälja programformat till utlandet.

Vid sidan om BBC finns ytterligare tre public service-bolag i Storbritannien, som samtliga är reklamfinansierade: Channel 4 (statsägt), Channel 5 (privatägt) och ITV (privatägt).

I BBC Trusts uppdrag ingår att ta hänsyn till vilken påverkan programbolaget BBC har på marknaden och det finns ett omfattande ramverk som reglerar och definierar detta.³⁶ Därför har BBC Trust även ansvaret för att förhandspröva nya tjänster som BBC vill lansera. Storbritannien och BBC

³² Internet, appar, poddar etc.

³³ Donders, Karen, *Public Service Media in Europe*, presentation vid Public service-kommissionens andra hearing den 27 januari 2016.

³⁴ Ibid.

³⁵ En brittisk motsvarighet till SVT Play.

³⁶ BBC Trust, *The BBC Trust's fair trading policies and framework*, 2011.

³⁷ På engelska kallar man det något elegantare att vara ”both regulator and cheerleader of the BBC”.

har stått som förebild för EU och övriga länder när systemen med förhandsprövning infördes.

Sedan BBC Trust skapades 2007 har den fått utstå mycket kritik. En huvudinvändning har varit att konstruktionen av BBC Trust resulterat i att man sitter på dubbla stolar visavi programbolaget; samtidigt som man är satt att övervaka verksamheten ska man även ”agera hejklack” åt BBC.³⁷ Den nuvarande stadgan som reglerar BBC:s verksamhet löper ut den 1 januari 2017 och processen att ta fram en ny har varit på gång i nästan två år. Som en del av denna process genomförde kulturkommittén, under ledning av ordförande John Whittingdale (i dag kulturminister), en utredning i syfte att genomlysas BBC:s framtida roll, uppdrag och finansiering. I februari 2015 presenterades kommitténs rapport som gick under namnet ”*Future of the BBC*”.³⁸

Huvudslutsatserna från kommitténs arbete var följande: 1) BBC borde dra ned på att tillhandahålla ”något för alla”, det vill säga innehåll som redan finns på marknaden. BBC borde i stället använda sina resurser till att ta fram mer unikt och banbrytande innehåll. 2) National Audit Office (motsvarande Riksrevisionen) måste få full insyn i BBC:s verksamhet i syfte att säkerställa att licenspengarna används klokt. 3) BBC Trust hade misslyckats i sitt uppdrag att övervaka och se till att BBC är en effektiv organisation. Man stod programbolaget alldeles för nära och borde därför läggas ned. 4) En striktare och självständig ”Public Service Broadcasting Commission” (PSBC) föreslogs ersätta BBC Trust. 5) BBC borde göra mer för att starta samarbeten med andra medier. 6) Den nuvarande tv-licensen är en ohållbar finansieringsmodell på sikt, givet den teknologiska utvecklingen. Det bästa vore om man gick över till en avgift som varje hushåll får betala, likt modellen i Tyskland. Finlands skattefinansierade system nämndes också som en intressant modell.

Utredningen tog specifikt upp debatten om huruvida BBC hotade tränga ut den lokala journalistiken. Grundat på svaren som inkommit från branschen föreslog kommittén att samarbetet mellan BBC och lokaltidningarna måste förbättras. Det rekommenderades också att BBC borde outsourca en del av det egna lokala innehållet till kommersiella aktörer.

I juni 2015 presenterade regeringen ett ”green paper” (ett slags öppen remiss) om framtiden för BBC, som till stora delar sammanföll med kommitténs slutsatser.³⁹ Frågan som remissen utgick ifrån var hur omfattande BBC:s uppdrag borde vara; skulle man även i framtiden leverera innehåll till alla eller bli smalare i sitt utbud? Remissen konstaterade att det fanns ett brett stöd för BBC:s nuvarande uppdrag, men att bredden i uppdraget riskerade att BBC drevs av jakten på tittarsiffror i stället för att producera kvalitetsinnehåll. Därför kunde det behövas en förändring av BBC:s syfte, mål och storlek för att säkerställa att uppdraget inte blev alltför omfattande. Remissen uttryckte även oro för att den tekniska utvecklingen drev BBC att bete sig mer och mer som en kommersiell aktör, och således producera än mer innehåll som redan tillhandahölls av andra aktörer. På sikt föreslog man att en abonnemangslösning eller hushållsavgift skulle ersätta tv-licensen. BBC Trust borde även skrotas till förmån

för en annan lösning och andelen av BBC:s egenproduktion ifrågasattes.⁴⁰

I februari i 2016 kom kulturutskottet med ytterligare en rapport, vars huvudbudskap var att det behövs en radikal förändring av programbolagets styrning. Rapporten föreslog att styrningen av BBC ska bestå av en enda styrelse, med en oberoende ordförande. Enligt kommittén skulle denna lösning komma till rätta med den gigantiska byråkratin inom BBC och hjälpa ledningen att strömlinjeforma och effektivisera organisationen. Tillståndet för lokaljournalistiken uppmärksammades även åter, och kommittén underströk vikten av att BBC länkade tillbaka till originalkällor på sina nyhetssajter. Initiativet att öppna upp BBC:s digitala arkiv och dela resurser med andra journalister sågs även som möjligheter som kunde stödja den lokala journalistiken.⁴¹

Rapporten efterlyste även en allmän förändring av kulturen inom BBC. Kommittén menade att BBC måste överlåta en viss kontroll till andra, bli mer uppmärksamma på potentiella partnerskap i branschen, mindre byråkratisk, mer transparent och mindre defensiv.

I mars 2016 kom ytterligare en översyn om styrningen och regleringen av BBC med syfte att vägleda regeringen om den bästa lösningen för framtidens BBC. De övergripande rekommendationerna är att BBC måste få en mer oberoende och robust reglering samt att BBC inte ska efterlikna och konkurrera med den kommersiella marknaden.⁴² Parallellt med denna översyn kom också en analys av BBC:s marknadspåverkan vad gäller deras tjänster i tv, radio och online med bedömningar av hur mediemarknaden skulle påverkas av ett mer distinkt utbud i BBC:s olika kanaler. Undersökningen förordar att musikutbudet förändras, sportsändningarna får en ökad inriktning på smalare idrotter och att BBC på nätet ska ha färre lättviktiga nyheter och mer djuplodande analyser.⁴³

I slutet av januari 2016 väckte en uppgörelse mellan Google och finansministeriet stor uppmärksamhet. Anledningen var att Google, som tidigare i princip inte betalat någon skatt i Storbritannien, gått med på att betala 130 miljoner pund i skatt uträknat på de vinster bolaget gjort i landet de senaste tio åren.

Den 1 januari 2017 ska den nya stadgan som reglerar BBC:s verksamhet vara klar.

³⁸ Brittiska parlamentet, House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, *Future of the BBC*, 2015.

³⁹ Brittiska regeringen, Department for Culture, Media & Sport, *BBC Charter Review*, 2015.

⁴⁰ Plunkett, John, *BBC green paper: the key points*. The Guardian, 16 juli 2015.

⁴¹ Brittiska parlamentet, House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, *BBC Charter Review*, 2016.

⁴² Clementi, sir David, *A Review of the Governance and Regulation of the BBC*, 2016.

⁴³ Oliver & Ohlbaum, *BBC television, radio and online services: An assessment of market impact and distinctiveness*, 2016.



BBC:s Huvudkontor i London.

4.3 Norge

NRK (Norsk Riksringkasting) är Norges största medieaktör och sänder både radio och tv i eter, mobilen och på nätet. 1996 beslutade stortinget att ändra ägarstrukturen till ett aktiebolag där staten äger samtliga andelar. Stortinget och kulturdepartementet sätter ramarna för NRK:s verksamhet och definierar dess uppdrag genom ett antal lagar och stadgar. Kulturdepartementet är även huvudman för NRK. Ägarstyrelsen består av åtta medlemmar, där ordföranden, vice ordförande samt tre övriga utses av kulturministern. NRK utser i sin tur tre representanter. Styrelsen blir vald för en period om två år i taget. NRK:s verksamhet är till 95 procent licensfinansierad. Licensen är inte teknikneutral utan omfattar endast tv-apparater enligt rådande lagstiftning.

2013 initierades en öppen remiss⁴⁴ med syfte att utvärdera NRK:s roll och funktion i det nya medielandskapet. Remissen fokuserade på följande områden: hur NRK bör finansieras, vilket uppdrag NRK bör ha, eventuell marknadspåverkan samt NRK:s användning av externa producenter. I och med frågornas grundläggande natur hamnade även utformningen av NRK:s nuvarande ”plakate” (måldokument) i centrum.⁴⁵

Kulturdepartementet lät både allmänheten och berörda parter inkomma med underlag till remissen. Från branschens sida återkom man till problematiken med mediekonvergen- sen och att innehållet i NRK alltmer liknade det som sändes i de kommersiella kanalerna. Eftersom digital trafik blivit en allt viktigare inkomstkälla för de kommersiella mediehu- sen uppfattades NRK alltmer som en konkurrent. I rappor- ten ”Hva no NRK?” utvecklade branschen sina tankar om NRK. Huvudslutsatserna var följande: 1) NRK grundades för att förmedla radio och tv till hela landet, därför är det naturligt att uppdraget avgränsas till att gälla produktion av radio och tv. NRK ska främst använda nya plattformar för att tillgängliggöra sitt radio- och tv-utbud. All kompletterande verksamhet måste ha som syfte att stödja kärnverksamheten. 2) NRK ska inte bedriva kommersiell verksamhet utan borde renodlas till en icke-kommersiell aktör. 3) NRK ska ha ett eget ansvar för att bidra till den norska medie- mångfalden och utvärdera de konkurrensmässiga effekterna av sitt utbud, inte bara för nya tjänster utan även för kärn- verksamheten.⁴⁶

I juni 2015 presenterades remissen för allmänheten.⁴⁷ Uti- från remissens slutsatser föreslog kulturdepartementet att NRK:s externa produktion ska öka till minst 40 procent till 2018, att tv-licensen blir kvar under innevarande mandat- period, att insynen i hur NRK använder sina resurser måste öka, att verksamheten effektiviseras och att nya tjänster som lanseras av NRK främst ska vara av redaktionell karak- tär. Ansvaret för att godkänna nya NRK-tjänster föreslogs tas över av myndigheten för Medietilsyn (motsvarande MPRT).⁴⁸

Dessutom föreslog departementet att NRK ska tillgäng- liggöra sina mediearkiv för både kommersiell och icke- kommersiell användning i så stor utsträckning som möjligt.

Departementet underströk även att NRK har ett självstän- digt ansvar för att bidra till mediemångfalden genom en stor grad av öppenhet, utvärdering av sitt eget utbud och samar- bete med branschen.⁴⁹ I remissen fanns konkreta förslag på hur NRK kan stärka den mediala mångfalden, exempelvis genom att vara återhållsam med att citera nyheter som kom- mersiella medier redan publicerat bakom betalvägg, och att länka mer till andra nyhetsmedier i syfte att öka trafiken till dessa sidor.⁵⁰

Utredningen föreslog också att två kommittéer skulle inrät- tas. Den ena med syfte att utreda hur politiken kan ge förut- sättningar för att bevara mediemångfalden samt undersöka hur presstöd och tv-licens kan utformas på bästa sätt.⁵¹ Den andra kommittén tillsattes av experter för att utreda alterna- tiva finansieringslösningar för NRK.⁵²

I februari 2016 enades alla partier i Stortinget utom Fremskrittspartiet om ett avtal med rekommendationer till regeringen angående NRK. I avtalet föreslås bland annat att en förvaltningsstiftelse enligt svensk modell inrättas, att licenssystemet ses över efter finländsk förebild, att upp- draget till NRK ges ökad förutsägbarhet genom fyraåriga beslutsperioder, att NRK:s arkiv görs tillgängligt i större utsträckning samt att stöd till andra medier ska utredas i syfte att främja mediemångfalden.⁵³

4.4 Danmark

DR (Danmarks radio) är Danmarks största licensfinansie- rade public service-bolag och ägs av staten. Styrelsen består av elva personer som väljs in för en period av fyra år. Kul- turministern utser tre medlemmar (däribland ordföranden), Folketinget sex och DR:s medarbetare två medlemmar. Sty- relsen är DR:s högsta beslutande organ och utser ledningen för programbolaget. DR finansieras av en teknikneutral tv-licens, vilket innebär att även mobiltelefoner, datorer och

⁴⁴ På norska ”stortingsmelding”, vilket här har översatts till ”öppen remiss”. Jämför med engelskans ”green paper”.

⁴⁵ NRK:s ”plakate” beslutas av Stortinget och definierar vilka krav och förväntningar staten har på programbolaget, och fungerar på ett sätt som SVT:s anslagsvillkor. NRK:s ”plakate” förnyas dock inte årligen utan är en inskriven del av NRK:s sändningstillstånd. På NRK:s hemsida används ordet ”måldokument” som synonym till ”pla- kate” och författaren har valt att använda detta begrepp löpande i texten.

⁴⁶ Mediebedriftene, *Hva nå NRK?*, 2014.

⁴⁷ Norska regeringen, Det kongelige kulturdepartement, *Open og opplyst*, 2015.

⁴⁸ Ur Open og opplyst: ”Etter departementets syn bør det vurderast å flytte kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester frå Kongen i statsråd til Medietilsynet. Dette kan bidra til å gjere vurderingane av nye NRK-tenester meir fagleg funderte og mindre politiserte...”, s. 87.

⁴⁹ Tone Staude, *NRK tilfreds*, Frp halfornevd, 2015.

⁵⁰ Norska regeringen, Det kongelige kulturdepartement, *Open og opplyst*, 2015.

⁵¹ Norska regeringen, *Vedlegg for offentlig utredning om medie- mangfold*.

⁵² Norska regeringen, *Vedlegg: Mandat for utredning av alternativer for offentlig finansiering av NRK*.

⁵³ Avtale om allmennkringkasting mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti och Miljøpartiet De Grønne.

Ipads omfattas av lagstiftningen. Näst största public service-aktören är statligt ägda TV 2, dock med den skillnaden att den är reklamfinansierad.

I Danmark har man av tradition använt så kallade medieavtal som sätter ramarna för den förda mediepolitiken. Dessa förhandlas fram mellan regeringen och ett eller flera andra partier i Folketinget. Nuvarande medieavtal upprättades hösten 2014 av den socialdemokratiska regeringen och oppositionen och sträcker sig mellan 2015–2018. I avtalet preciseras även DR:s uppdrag under denna period.

En kommitté bestående av experter med erfarenhet från medievärlden (i synnerhet public service) har tillsatts i syfte att undersöka vilka utmaningar och möjligheter public service står inför under de kommande åren. Kommittén ska även ta fram olika scenarion för vad public service kan respektive borde uppfylla i ett samhälle där medielandskapet blir alltmer fragmentiserat och individualiserat.

Kommittén ska inte lägga fram egna slutsatser utan endast bidra med underlag till diskussionen. Som en del av uppdraget ska hearings anordnas en gång i halvåret, med relevanta intressenter och ämnen. Arbetet ska vara avslutat den 1 januari 2017.⁵⁴

I april 2015 skickade kommittén ut en inbjudan till branschen och andra intressenter för att komma med input gällande allmänna tendenser i medieutvecklingen, produktionsvillkor, ekonomi, konkurrenssituationen och vad som borde utgöra de viktigaste uppgifterna för public service.⁵⁵

Både DR, TV 2 och branschorganisationen Danske Medier⁵⁶ var i sina svar överens om att den internationella konkurrensen från Facebook, Google och Netflix utgjorde den största utmaningen. Däremot var man oenig om hur konkurrenssituationen såg ut mellan privata och public service-medier. DR och TV 2 ansåg att fokus främst borde ligga på de internationella konkurrenterna och hur man kunde hantera dem. Danske Medier med flera menade däremot att mediekonvergensen resulterade i en direkt konkurrenssituation, inte minst när det gällde nyhetsförmedlingen på nätet. Branschen uppfattade att DR:s starka position på marknaden hindrade möjligheterna att ta fram en egen långsiktig digital affärsmodell. Därför borde DR:s satsningar på framför allt nätet begränsas. Tv-licensen föreslogs även sänkas till 2010 års nivå, för att därefter utvecklas så att styrkeförhållandet mellan privata och licensfinansierade medier förblev oförändrat.

Vidare framförde Danske Medier att en betalvägg för public service-material på de digitala plattformarna skulle underlätta för privata medier att ta fram bärkraftiga ekonomiska modeller. Berlingske Media föreslog bland annat att antalet DR-kanaler borde minska, att privata medier får ersättning varje gång public service-medier använder nyheter som varit bakom betalvägg, att DR alltid ska länka till originalartiklar och att ett fungerande system för förhandsgranskning införs för att undvika osund statlig konkurrens. Danska Teracom föreslog även att DR öppnade för att allt deras innehåll också kunde användas av tredje part.⁵⁷

Vilka förändringar av dansk public service som slutligen genomförs inom ramen för det nya medieavtalet återstår att se.

4.5 Finland

Yle (officiellt Rundradion AB) är Finlands public service-bolag för radio och tv och är statligt ägt. Högsta beslutande organ för bolaget är förvaltningsrådet, som består av 21 medlemmar utsedda av riksdagen. Yle har två representanter ur sin personal med i rådet, dock utan rösträtt. Förvaltningsrådet utser i sin tur bolagets styrelse, som i sin tur utser bolagets vd och övriga ledning. Sedan 2013 är Yle skattefinansierat, ett beslut som föregicks av en mångårig debatt. Skatten är tänkt att följa ett visst index. Förra året fick den nuvarande regeringen kritik när det framkom att den utan stöd från oppositionen beslutat att frysa indexhöjningen för Yle under 2016, eftersom frågor som rör public service anses så viktiga att man bör sträva efter konsensus i parlamentet.

I augusti 2015 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppdraget att undersöka mediernas verksamhetsförutsättningar, marknadshinder och konkurrenssituation. Slutsatserna skulle få utgöra grunden för en bredare diskussion om mediernas situation. I december 2015 presenterade arbetsgruppen sin slutrapport.⁵⁸ En stor del av slutsatserna handlade om hur Yle påverkade de privata mediernas ställning. Arbetsgruppen kom fram till att Yles strategi att maximera publiken och vara marknadsledare försvårade för de privata mediernas verksamhet. Därför föreslog gruppen att Yle borde öka inköpen av program gjorda av utomstående producenter och att public service-bolaget i stället blev en inköps- och distributionsorganisation. Vidare föreslog arbetsgruppen att Yles innehåll och tekniska lösningar borde bli fria att användas av andra mediebolag. Till exempel borde Yles webbplats och digitala arkiv få användas fritt av kommersiella konkurrenter.⁵⁹

Ett annat förslag som inte rörde Yle var att slopa regleringen av mediespecifik reklam så att skillnaden i moms mellan tryckta och digitala medier jämnades ut. Gruppen förde även fram idén om att en nationell digital tjänst skulle utvecklas, med syftet att ge landsorts- och lokaltidningarna mer gynnsamma förutsättningar.⁶⁰

Parallellt med arbetsgruppens arbete tillsatte kommunikationsministeriet hösten 2015 en parlamentarisk arbetsgrupp

⁵⁴ Danska kulturministeriet, *Mediepolitisk aftale for 2015–2018*, 2015.

⁵⁵ Danska kulturministeriet, *Bilaga til Mediepolitisk aftale for 2015–2018*, 2015.

⁵⁶ Danmarks motsvarighet till Tidningsutgivarna.

⁵⁷ Privatiseringen av TV 2 har f.ö. varit föremål för en långdragen debatt i Danmark de senaste 15 åren.

⁵⁸ Finska kommunikationsministeriet, *Pätevät pärjäävät*, 2015.

⁵⁹ Yles "Arena" motsvarar SVT:s "Play"-app.

⁶⁰ Finska Notisbyrån, motsvarande svenska TT.

⁶¹ Finska kommunikationsministeriet, Arbetsgrupp ska utforska rundradions framtid, 2015.

⁶² Satonen, Arto, presentation vid Public service-kommissionens andra hearing 27 januari 2016.

med uppdraget att se över Yles allmännyttiga uppgift och finansiering, samt även bedöma hur ägarstyrningen av Yle ska ordnas i framtiden.⁶¹

I samband med det har man även tillsatt två utredningar vars resultat kommer att utgöra policyunderlag för arbetsgruppen. Den ena har uppdraget att undersöka hur public service-utvecklingen ser ut i andra länder, främst Skandinavien och Storbritannien, samt göra en grundlig analys av den finländska mediemarknaden. Den andra utredningen ska undersöka hur effektivt Yle är i ekonomiska termer. Det är första gången det görs i Finland. Arbetsgruppen ska vara färdig med sitt arbete i maj 2016.⁶²

4.6 Tyskland

ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*) är en samlingsorganisation som samlar de regionala public service-sändarna i Tyskland. Tillsammans med ZDF (*Zweite Deutsche Fernsehen*) står man för landets samlade public service-utbud. År 2013 avskaffade Tyskland tv-licensen och gick över till en avgift som måste betalas av hushåll, företag och offentliga institutioner. Avgiften ligger i dag på 17,98 euro per månad. Medierätten i Tyskland är reglerad i ett antal statsfördrag som samtliga delstater har undertecknat. I två av dem regleras även ARD:s och ZDF:s verksamhet.

I Tyskland tillämpar man ett system för förhandsprövning kallat "Drei-Stufe-Test" (trestegstest). Det fungerar i princip på samma sätt som BBC:s Public value test. Testet ställer tre krav som måste uppfyllas för att en tjänst ska godkännas: 1) Motsvarar tjänsten de demokratiska, sociala och kulturella

behoven i samhället? 2) I vilken utsträckning bidrar tjänsten till att höja kvaliteten i den publicistiska konkurrensen? 3) Hur stor är den finansiella kostnaden? Bedömningen av trestegstestet utförs av olika instanser beroende på vilket public service-bolag det gäller.

I de fördrag som reglerar tv-utsändningarna finns det ett förbud mot att den som sänder tv har ett "pressliknande utbud", vilket definieras enligt följande: "*En pressliknande produkt är inte bara digitala versioner av tryckta medier, utan alla journalistiska och redaktionella produkter som i sin utformning och innehåll motsvarar tidningar och tidskrifter.*" Det innebär att inte bara pdf:er och e-utgåvor av tidningar omfattas av lagstiftningen, utan att även digitala produkter som till sitt utseende påminner om tidningar faller under samma lagrum. År 2011 gick åtta tyska tidningsutgivare till domstol, då man ansåg att ARD:s och NDR:s⁶⁴ nyhetsapp "Tagesschau" bröt mot denna lag. Ärendet har hanterats i flera olika domstolsinstanser och är ännu inte avgjort.⁶⁵

4.7 Nederländerna

Public service i Nederländerna består av flertalet mindre tv- och radiokanaler som är samlade under paraplyorganisationen NPO (Nederlandse Publieke Omroep). Kanalerna är organiserade av olika intressegrupper vilket resulterat i att det bland annat finns en katolsk, en protestantisk och en socialliberal tv-kanal. Nederländsk public service finansieras dels genom skattemedel som administreras av kulturdepartementet, dels via reklam- och medlemsintäkter.

De senaste åren har trycket på att förändra public service-



systemet i Nederländerna ökat. Flertalet kommissioner har i olika omgångar utvärderat public service-bolagens verksamhet, och från 2002 har även budgeten för public service minskat flera år i följd. År 2010 initierade den då nyvalda regeringen en omfattande omläggning av kultur- och mediepolitiken, vilket innebar stora nedskärningar. Det politiska trycket att förändra public service förstärks även av en folklig kritik mot nuvarande ordning; många medborgare uppfattar systemet med public service-kanaler som bygger på intresseorganisationer som förlegat. I takt med att organisationerna tappat medlemmar, undermineras även den underliggande idén om kanalerna som representanter för allmänheten. Medlemstappet är därför problematiskt för hela systemets legitimitet.⁶⁶

År 2015 blev det klart att kulturdepartementet, efter beslut av parlamentet, kapar budgeten för NPO med cirka 177 miljoner euro, vilket innebär att flera av kanalerna kommer att gå samman. Under 2016 kommer därför antalet tv-kanaler att minska från dagens 21 till elva. Kraven på public service-utsändarna kommer även att skärpas: innehållet måste främst vara informativt, lärande och stärka den kulturella identiteten. Distinktion och innovation ska präglade kanalerna. Underhållning ”för underhållningens skull” kommer därmed tas bort från utbudet.⁶⁷

⁶⁴ ”Norddeutsche Rundfunk”.

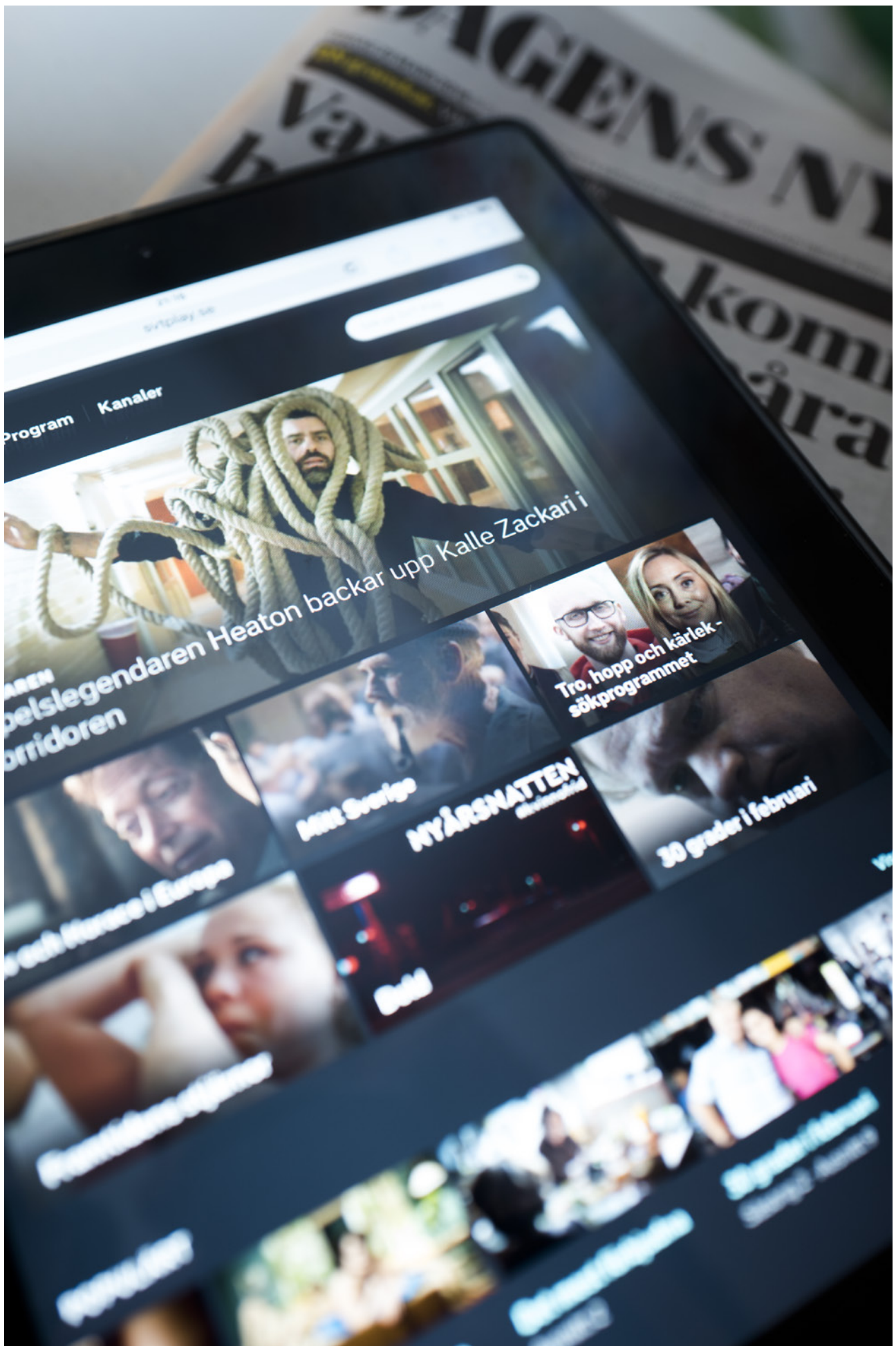
⁶⁵ Raab, Tobias, *Supreme Court rules on admissibility of Tageschau app*. IRIS Merlin, 2015.

⁶⁶ Donders, Karen, *Public Service Media and Policy in Europe*, Palgrave Macmillan UK, 2012.

⁶⁷ Cultural policies. 2016. Netherlands/ 4.2 Specific policy issues and recent debates. <http://www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=426> (hämtat 2016-03-10).

Huvudkontoret för NRK i Oslo.





Kapitel 5 -

Slutsatser och rekommendationer

Mot bakgrund av de utmaningar och möjligheter som redovisats i de föregående kapitlen och från den internationella utblick som kommissionen gjort presenteras i det följande de slutsatser PSK kommit fram till.

PSK lägger fram ett antal rekommendationer och förslag till riksdag och regering. Under förutsättning att dessa förslag får en fortsatt beredning inom ramen för en ny och bredare utredning av public service inför en ny tillståndspériod kan merparten av förslagen genomföras i samband med att de nuvarande sändningstillstånden löper ut vid utgången av år 2019. Några av förslagen kan genomföras tidigare än så medan andra förändringar tar längre tid. Övergången till en ny modell för att stödja produktion av public service-innehåll kan och bör ske successivt.

PSK konstaterar att medielandskapet förändrats på ett så genomgripande sätt att de gamla mediepolitiska gränssnitten och medieverktygen inte längre är ändamålsenliga. De ursprungliga motiven för att skapa offentligt finansierade programbolag: det begränsade frekvensutrymmet, strävan att kunna tillhandahålla ett utbud i etern och den politiska ambitionen att styra mediekonsumtionen, är inte längre relevanta. Tvärtom har de kommit att bli direkt obsoleta. Övergången till nätet som plattform för mediedistributionen har gjort att frekvensutrymmet inte längre är samma begränsande faktor för utbudet av radio och tv. Det tillgängliga utbudet av nyheter, fördjupning, kultur och underhållning på nätet och i etern har exploderat och statsmakternas möjligheter att styra medborgarnas mediekonsumtion har försvunnit.

Den tidigare uppdelningen i å ena sidan tryckta medier som tidningar och å andra sidan radio och tv blir alltmer irrelevant när nätet nu är den viktigaste distributionskanalen för dem alla. Linjärt läsande, tittande och lyssnande står sig fortfarande starkt, men i princip alla mediehus arbetar i dag "online first" – morgondagens tidning finns på nätet redan dagen innan. Nya tjänster, appar, traditionella textartiklar och format från SVT och SR liknar dem som tidningarna erbjuder med skillnaden att de fristående medierna är beroende av intäkter från annonsörer och betalande besökare medan SVT och SR är licensfinansierade och kan erbjuda samma innehåll fritt.

SVT och SR har en djupgående påverkan på mediemarknaden som helhet. Denna påverkan har blivit alltmer tydlig som en följd av konvergensen på nätet och får icke önskvärda marknadsstörande effekter. Dessa har tillsammans med andra faktorer bidragit till att tidningarnas och andra mediers lönsamhet har försämrats. Presstödet förmår inte längre värna pluralismen på tidningsmarknaden och förhindra att tidningar läggs ned. Mediémångfalden minskar, lokaljournalistiken hotas och det finns en ökande risk att kommuner,

förorter och mindre orter, i synnerhet på landsbygden, kommer att stå utan lokal granskande journalistik.

I sitt analysbetänkande pekar Medieutredningen⁶⁸ på ett antal olika balansproblem i det svenska medielandskapet. Genomgående beskrivs en och samma process: dagspressen, särskilt landsortspressen, tappar mark med sjunkande upplagor och minskade annonsintäkter från papperstidningen. Också de kommersiella radio- och tv-bolagen upplever en liknande press från minskande annonsintäkter.

Digitaliseringen och framväxten av internet har gjort det enklare, billigare och snabbare att både producera och konsumera nyheter, information och underhållning för människor runt om i världen. Denna utveckling är mycket positiv. Nätet har krympt avstånden och vidgat perspektiven. Nyheter, information och underhållning sprids och sympatier mobiliseras snabbt över världen. Globaliseringen, digitaliseringen, migrationen och välbefindandesutvecklingen har gett stora delar av världens befolkning förbättrade förutsättningar att kommunicera, informera, debattera och därmed utnyttja sin yttrandefrihet. Möjligheterna att ta del av utbildning, underhållning, sport och kulturupplevelser från hela världen ökar.

5.1 Övergripande inriktning

PSK vill värna journalistiken i ett föränderligt medielandskap. I det massiva flödet av information behövs en journalistik som verifierar, analyserar, värderar och granskar information, påståenden och skeenden, en journalistik som vidgar vyer, fördjupar förståelsen och bidrar till att skapa helhet. Det finns ingen grund för antagandet att aktiva och skrivande medborgare skulle kunna ersätta professionella journalister.

PSK vill främja ett medielandskap med mångfald där fristående kommersiella medier, enskilda journalistiska initiativ och offentligt finansierade bolag producerar oberoende journalistik till nytta för allmänheten.

PSK anser att synen på vad public service är behöver förändras. Public service bör ses som en funktion, inte en institution. Samhällets stöd till public service-produktioner bör därför kunna användas av fler medieaktörer än de tre programbolagen. Det statliga mediestödet bör reformeras i grunden.

PSK anser att SVT, SR och UR har unika kvaliteter som det finns behov av också i ett framtida medielandskap. På en konvergerande mediemarknad finns det emellertid skäl att se över bolagens uppdrag och styrning i syfte att klargöra deras roll och minska deras marknadsstörande påverkan.

⁶⁸ SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna*.

PSK anser att riksdagen tydligare än idag bör slå fast ett innehållsligt grundutbud som programbolagen alltid ska erbjuda.

PSK föreslår att radio- och tv-avgiften avskaffas då kopplingen mellan innehav av tv-mottagare och betalningsskyldighet för samhällets medieutbud förlorat sin legitimitet. Allt mediestöd bör skattefinansieras och fördelas via anslag över statsbudgeten. Resurser bör överföras från programbolagen till andra mediestöd.

5.2 Public service – från analog institution till digital funktion

Som genomlysningen i tidigare kapitel påvisat har de tekniska skälen för att public service ska utföras av vissa juridiska personer förlorat i betydelse till följd av teknikens och internets landvinningar. Argumentet att public service ska tillgängliggöras över hela landet och således måste handhas av staten framstår som mycket ålderdomligt i ljuset av hur vi i dag konsumerar media på digitala plattformar.

Den nuvarande svenska definitionen av public service kan beskrivas som att allt som de tre programbolagen SVT, SR och UR ägnar sig åt är public service. I enlighet med en sådan definition kan ingenting som någon annan medieaktör publicerar definieras som public service.

PSK finner en sådan definition av public service lika underlig som orimlig om vi med public service menar en sådan publik nytthet som att bedriva journalistik och publicistik med en objektiv nyhetsförmedling och ett varierat utbud av kultur, nöjen och underhållning med såväl bredd som djup.

Den pågående Medieutredningen väljer i sitt delbetänkande att definiera SVT, SR och UR som offentligt finansierade medier, detta för att "... undvika värdeladdade ord som leder tanken till att bara dessa medier verkar i allmänhetens tjänst". Medier som verkar i allmänhetens tjänst definieras av Medieutredningen som "samtliga medier som verkar demokratistärkande bland annat genom publicistiskt ansvarstagande, värnat redaktionellt oberoende och i rollen som granskare av makten."⁶⁹

PSK delar synsättet att alla medier som bedriver ansvarstagande, demokratistärkande publicistik och underhållning, byggt på redaktionellt oberoende under en ansvarig utgivare, verkar i allmänhetens tjänst. All medieverksamhet som tillgodoser sociala, demokratiska och kulturella samhällsintressen främjar allmänna behov. För att beskriva en funktion har begreppet public service fortsatt ett värde.

PSK anser att begreppet public service behöver ges en ny definition. Public service är en funktion, inte en institution. Samhällets stöd till public service-produktioner bör kunna tillfalla fler medieaktörer än de tre programbolagen. Det statliga mediestödet bör därför reformeras i grunden. Public service bör gå från att vara en analog institution till att bli en digital funktion.

Mediepolitiken utgår från att det behövs både en självständig och oberoende radio och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell sektor. De fristående tidningarna liksom de kommersiella radio- och tv-företagen finansieras via prenumerationer, abonnemang och annonsintäkter. Dessa intäkter finansierar merparten av all journalistik som produceras i Sverige. Ur demokratisk synvinkel är det av stor vikt att allmänheten kan ta del av en journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning oavsett var man befinner sig.

För den lokala nyhetsbevakningen är livskraftiga lokala och regionala medieföretag en förutsättning och trots de nedskärningar som behövt genomföras på olika tidningsföretag så är det alltjämt deras journalister som bär upp den lokala och regionala journalistiken. Exempelvis har Mittmedia-koncernen fler journalister än SVT sammantaget har på sina lokala redaktioner. PSK ser det som problematiskt om huvuddelen av alla journalister skulle vara anställda av statliga bolag och om dessa i en framtid skulle bli så gott som ensamma om att sätta agendan för det offentliga samtalet.

Det blir därmed ett allvarligt mediepolitiskt problem om den journalistiska bevakningen utanför storstäderna urholkas. Den för demokratin så viktiga granskningen av kommunpolitik och lokala företag blir allt svårare att finansiera. Därför är initiativ som exempelvis den "grävfond" som Föreningen Grävande Journalister (FGJ) initierat mycket angelägna.

Utarmningen av dagspressen leder till att resurserna för kvalificerad samhällsjournalistik tunnas ut. PSK vill i stället bredda möjligheterna att producera kvalitetsjournalistik.

Det offentliga mediestödet bör reformeras i grunden. Dagens presstöd har sin inriktning mot de så kallade andratidningarna, vilket hjälper föga om även förstатidningen på orten hotas. Stödet till produktion av public service-innehåll bör inte enbart kanaliseras via organisationerna SVT, SR och UR utan bör breddas och vara plattformsoberoende.

Den övergripande målsättningen bör vara att öka medborgarnas tillgång till public service-material av hög kvalitet på fler plattformar och distributionskanaler. Om fler producerar public service-innehåll ökar pluralismen, kvaliteten och utbudet på mediemarknaden. Det finns ett egenvärde i att bredda och därmed öppna marknaden för produktion och distribution av public service-innehåll. Därtill kan ett breddat stöd till produktion av sådant innehåll bidra till att skapa nya intäkter för hårt pressade privata medieföretag.

PSK bedömer att en ökad bredd av public service-producenter kommer att främja en större mångfald och stimulera innovation, entreprenörskap och kreativitet inom olika genrer. Förutsättningarna för en pluralistisk mediemarknad gynnas om lokala tidningar, fristående mediehus och oberoende journalister får bättre möjligheter att finansiera sin publicistiska verksamhet.

De olika komponenterna i en ny struktur för mediestöd tjänar olika syften och den närmare utformningen behöver

⁶⁹ Ibid s. 33

utredas ytterligare. I den pågående Medieutredningens uppdrag ligger att presentera förslag till nya mediestöd.

PSK föreslår en ny struktur för att finansiera public service-produktioner utanför de traditionella programbolagen. En sådan struktur bör innehålla ett antal olika komponenter:

1. ett stöd till lokal journalistik som ersätter dagens presstöd och som syftar till att stödja lokal journalistisk bevakning,
2. en plattformsoberoende public service-fond för journalistisk produktion av public service-innehåll inom olika genrer och
3. en nordisk mediefond för stöd till public service-produktioner.

Stödet till lokal journalistik bör fungera som ett plattformsnutralt produktionsstöd för redaktionell verksamhet och kunna sökas av befintliga eller nya utgivare som är anslutna till någon form av medieetiskt system. Ett nytt mediestöd för lokal journalistik bör bygga på tydliga och så objektiva kriterier som möjligt för att undvika att den myndighet som får ansvar för att hantera stödet ska värdera kvaliteten på det journalistiska arbetet. Stödet bör vara av generell karaktär.

Från det nationella verksamhetsstödet för produktion av public service-material – public service-fonden – ska medie företag, produktionsbolag och oberoende publicistiska projekt kunna söka medel för olika public service-projekt som sedan sänds, visas eller distribueras via plattformar utanför de tre programbolagens. Stödet bör vara tidsbegränsat, erbjuda delfinansiering och kunna kombineras med andra finansieringsmodeller såsom ”crowd-funding” där privata givare bidrar till att finansiera journalistik.

Stödet bör kunna gå till medieinnehåll för olika åldrar och intressen som informerar, folkbildar och underhåller. Projektmedel bör fördelas i konkurrens efter en bedömning utifrån tydliga kvalitetskriterier.

Viktiga kriterier för att kunna erhålla stöd ur public service-fonden bör vara kvalitet, mervärde och allmännytta. Innehållet ska präglas av public service-ambitionerna om saklighet, allsidighet och opartiskhet. Materialet ska tillgängliggöras öppet och utan extra kostnad. Det ska råda transparens kring hur medlen används. Utgivarna av materialet ska vara anslutna till någon form av medieetiskt system.

Utformningen av ett sådant verksamhetsstöd är inte enkel och behöver utredas vidare. En självklar invändning är att det är olämpligt att ett av staten tillsatt organ ska bedöma journalistisk kvalitet. Liknande värderingar görs emellertid inom andra områden, till exempel för forskning, film, litteratur och andra kulturstöd och det borde därför vara logiskt att skapa ett liknande system för public service-produktion i allmänhetens tjänst.

Den nordiska mediefonden bör inrättas efter modell från Nordisk Film & TV Fond. Syftet med fonden är att bevilja stöd till högkvalitativa public service-produktioner.

Inom ramen för det organiserade samarbetet mellan de nordiska länderna finns ett antal fonder och samarbeten på kulturområdet. Bland dessa finns den nyss nämnda nordiska film- och tv-fonden som syftar till att främja film- och tv-produktioner av hög kvalitet i de fem nordiska länderna genom att bevilja stöd till extra finansiering av spelfilmer, filmer och serier för tv och kreativa dokumentärer och den Nordiska kulturfonden, vars uppgift är att i vid bemärkelse främja kultursamarbete mellan de nordiska länderna.

Nordiska ministerrådet finansierar också det Nordiska journalistcentret som syftar till att skapa och upprätthålla intresset i media för nordisk samhörighet och kulturell gemenskap genom att anordna kurser, seminarier och andra kompetensuppbyggande initiativ.

Från en ny nordisk mediefond ska medieföretag, produktionsbolag och oberoende publicistiska projekt kunna söka stöd för public service-produktioner som inte kan komma till stånd på enbart kommersiell grund. Det skulle kunna handla om utvecklingsprojekt inom nyhetsjournalistik inklusive utrikesbevakning och reportage, fakta- och kulturprogram, utbildning och underhållning, barnprogram och program på minoritetsspråk.

Uppdraget gränsar till det Nordisk Film & TV Fond gör och den närmare organisationen bör övervägas. Likaså bör det övervägas hur en nordisk mediefond bör finansieras. Sammantaget bör de två fonderna kunna utgöra ett kraftfullt stöd till nordisk produktion av public service-innehåll utanför de befintliga nationella programbolagen.

5.3 Ett tydligare uppdrag för SVT, SR och UR

Mediepolitiken ska ge förutsättningar för en fri åsiktsbildning, fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska olika företags och verksamheter i samhället. För detta behövs en mångfald av medier av hög kvalitet.

PSK anser att SVT, SR och UR har unika kvaliteter som det finns behov av även i framtiden. På etermediaområdet har de varit nydanande och kvalitetsdrivande, ett riktmärke för högkvalitativ medieproduktion i allmänhetens tjänst också utanför vårt lands gränser.

På en konvergerande mediemarknad finns det emellertid skäl att se över bolagens uppdrag och styrning i syfte att klargöra deras roll och minska deras marknadsstörande påverkan. Genom sin särställning på etermediaområdet och på hela mediemarknaden påverkar programbolagens verksamhet de fristående kommersiella mediernas konkurrensförutsättningar. Såväl SVT som SR har en dominerande ställning på respektive etermediamarknad och inom vissa områden även på nätet. På radiosidan är det särskilt tydligt vilken dominerande ställning SR har både när det gäller andelen lyssnare och tillgången på frekvensband av högsta kvalitet. Därför är det av central betydelse hur riksdag och regering väljer att utforma styrningen av bolagen men också hur självregleringen i bolagen fungerar.

Programbolagens kärnverksamhet ska vara att i etern och

på nätet sända och tillgängliggöra programproduktioner som de själva eller andra har producerat. Övrig verksamhet ska fortsatt ses som kompletterande verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

PSK anser att riksdagen tydligare än i dag bör slå fast ett innehållsligt grundutbud som programbolagen alltid ska erbjuda.

När det gäller det innehållsliga utbudet bör det präglas av public service-ambitioner med målsättningen att informera, folkbilda och underhålla. Centrala delar av uppdraget handlar om kunskap, bildning, nyheter, kultur och underhållning/nöje. Utbudet bör kännetecknas av kvalitet, opartiskhet, saklighet och allsidighet och ska tillföra ett mervärde i förhållande till mediemarknaden som helhet.

Det finns skäl för riksdagen att förtydliga att programbolagen har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla ett grundutbud av public service-karaktär. Ett sådant grundutbud bör omfatta kvalificerad och fördjupad nyhets- och utrikesbevakning, vissa typer av fakta-, samhälls-, utbildnings-, drama- och kulturprogram, program riktade till barn och unga och program på minoritetsspråk. Tittarna och lyssnarna ska kunna ta del av programmen i hela Sverige. Därtill behöver program tillgängliggöras för personer med olika funktionsvariationer.

Det samhälleliga åtagandet att tillhandahålla ett public service-utbud till medborgarna via SVT, SR och UR – och i framtiden också via andra medieaktörer – bör betraktas som en del av den kultur- och utbildningspolitik som bidrar till att stödja museer, bibliotek, konsthallar, teatrar, operor, orkestrar, konstnärer, filmproduktion, litteratur, folkbildning med mera. Verksamheten har en viktig roll för förverkligandet av de kulturpolitiska målen genom att medverka till att främja allas möjlighet till kulturupplevelser och bildning, främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas och särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

Programbolagen ska tillhandahålla ett innehåll som tilltalar en bred allmänhet. Att erbjuda allmänheten ett brett utbud är dock inte detsamma som att programbolagen ska sträva efter att nå alla potentiella tittare och lyssnare. Programbolagen bör således förändra sitt förhållningssätt till räckvidd, genomslag och tittarsiffror. Bolagen ska erbjuda ett innehåll som är intressant för allmänheten och som lockar till tittande, lyssnande och delaktighet men ska inte som i dag sträva efter att maximera tittandet, lyssnandet, klickandet eller läsandet av material på internet. Mervärde – inte konkurrens – bör vara strävan för de offentliga medieföretagen. Det synsättet behöver få konsekvenser för såväl programinnehåll som kanalantal. Riksdagen bör fatta de nödvändiga inriktningsbesluten men det ska sedan vara upp till de enskilda programbolagen att göra de innehållsmässiga bedömningarna.

PSK anser att programbolagen bör avhålla sig från att producera program, tjänster och format som fristående medier redan tillhandahåller eller producerar, om inte programbola-

gen kan tillföra ett mervärde genom sin produktion.

Givet programbolagens omfattande verksamhet har de ett särskilt ansvar att inte missbruka sin dominerande ställning. Ansvaret att visa aktsamhet och återhållsamhet bör tydliggöras. Reglerna i konkurrenslagstiftningen om utnyttjande av dominerande ställning bör vara en förebild för en ny reglering.

PSK anser att SVT, SR och UR ska åläggas att visa sådan aktsamhet i sin verksamhet att mångfalden på mediemarknaden upprätthålls och att inte missbruka sin dominerande ställning.

En nackdel med den rådande modellen med av regeringen utfärdade sändningstillstånd och anslagsvillkor är att dessa endast reglerar sändningarna i etern och inte verksamheten på nätet. Programbolagen har också på eget initiativ omdefinierat det som i anslagsvillkoren benämns som kärnverksamhet. PSK konstaterar att med en sådan tolkning finns det inga begränsningar av vilken verksamhet som programföretagen kan finansiera med tv-avgiften. Förutom att denna tolkning inte stämmer överens med riksdagens beslut och anslagsvillkoren så finns det en hel del som talar för att dagens reglering inte uppfyller EU:s regler för statligt stöd.

Statliga myndigheter styrs via instruktioner och regleringsbrev från regeringen medan statliga bolag har ägardirektiv. PSK ser det som angeläget att uppdraget för programbolagen utformas på ett sådant sätt att verksamheten på samtliga plattformar omfattas. Det förutsätter att dagens modell för styrning via sändningstillstånd och anslagsvillkor ersätts med andra instrument.

PSK föreslår att dagens styrmodell med sändningstillstånd och anslagsvillkor för programbolagen ersätts med en ordning där uppdraget täcker verksamheten på samtliga plattformar.

Programbolagen tar årligen fram en public service-redovisning som sedan skickas till Granskningsnämnden för radio- och tv inom MPRT och till Förvaltningsstiftelsen. Granskningsnämnden har kritiserat särskilt SVT för att brista i sin redovisning av kommersiella samarbeten.

PSK anser att programbolagens redovisningar bör göras mer transparenta och tydligare redovisa medelsanvändning för olika verksamheter och de eventuella intäkter som kommer från kommersiella samarbeten.

Dagens ordning där Förvaltningsstiftelsen äger programbolagen, men endast utövar ägarmakt genom att utse styrelser och godkänna redovisning, kan skapa intrycket att bolagen har ett betydande oberoende från politiken. Det är emellertid en illusion. Den egentliga ägarmakten ligger dels hos riksdagens partier som föreslår ledamöterna i Förvaltningsstiftelsen, fattar beslut om budget och inriktningen av sändningstillstånden, dels hos regeringen som utser ledamöterna i Förvaltningsstyrelsen, som fastställer sändningstillstånd och anslagsvillkor och som beslutar i samband med förhandsprövning av nya tjänster.

Något egentligt skydd mot ingrepp i det redaktionella oberoendet, liknande det som skett i Polen, finns inte. En riksdagsmajoritet kan exempelvis med enkel majoritet ändra förutsättningarna för utnämningen av cheferna i programbolagen.

Erfarenheterna från auktoritära länder visar att oavhängiga fristående privata medier har lättare att hävda sitt redaktionella oberoende mot politisk påverkan än statliga medier. Att främja en pluralistisk mediemarknad med självständiga, ansvariga utgivare under starka privata ägare är således viktigt. Lika viktigt är att det finns ett skydd för de statliga programbolagen. PSK anser att det finns starka skäl att i grundlag förstärka det redaktionella oberoendet för dessa.

Som framgått tidigare bygger vårt statsskick på den fria åsiktsbildningens princip och yttrandefrihetsgrundlagarna syftar till att skydda den public service-funktion som fria massmedier fyller i ett demokratiskt samhälle. Däremot finns ingen reglering som tar sikte på hur de statligt finansierade programbolagen ska styras och vara organiserade. PSK anser att detta är en brist.

PSK föreslår att programbolagens konstitutionella ställning klargörs samt att institutionernas redaktionella oberoende och oavhängighet i samband med detta förstärks genom en tydlig reglering i yttrandefrihetsgrundlagen.

Nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR vill lansera ska anmälas till regeringen för godkännande, så kallad förhandsprövning. MPRT har i uppdrag att genomföra prövningarna. Prövningarna ska innefatta såväl tjänstens allmänna värde, det vill säga hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella bolaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, som dess marknadspåverkan.

PSK konstaterar att programbolagen hittills inte anmält en enda tjänst till förhandsprövning (Public value test). Ett skäl till det kan vara det alltför generösa undantaget för tillfälliga tjänster. Som MPRT föreslagit så bör också de intressenter som anser sig berörda av en ny tjänst kunna begära att en prövning sker. I flera andra EU-länder som infört systemet med förhandsgranskning är också beslutsstrukturen tydligare.

PSK anser att systemet med förhandsprövning behöver utvecklas på ett antal punkter:

1. De intressenter som anser sig vara berörda ska ges en formaliserad möjlighet att begära prövning om en tjänst borde vara föremål för förhandsprövning.
2. Om Granskningsnämnden för radio och tv eller MPRT funnit att en tjänst är anmälningspliktig så ska en förhandsprövning alltid genomföras.
3. Prövningen, i den del som avser prövning av marknadseffekter, flyttas från MPRT till Konkurrensverket.
4. Ansvar för att fatta beslut med anledning av förhandsprövningen flyttas från regeringen till MPRT.
5. Kravet på förhandsprövning ska gälla för tjänster som pågår i mer än sex månader.

SVT och SR, och i viss mån UR, har alltsedan monopoltiden dominerat det svenska etermedielandskapet. Deras betydelse för nyhetsförmedlingen, samhällsdebatten, bildningen och kulturlivet har varit unikt stark liksom deras roll för den nationella identiteten, språket och självbilden. Många är de historiska händelser inom olika samhällsområden som har bevarats i människors medvetande genom olika radio- eller tv-inslag. Att vårda, arkivera, digitalisera och fritt tillgängliggöra det kulturarv som radio- och tv-programmen utgör bör tillhöra programföretagens kärnverksamhet.

SVT har utvecklat sin webbplats och de playtjänster som tillhandahålls där (SVT Play och Öppet arkiv). Men fortfarande begränsas tillgängligheten med hänvisning till upphovsrätten och när andra länder prioriterar frågan om att tillgängliggöra fler program har SVT gått i motsatt riktning och minskat resurserna till Öppet arkiv. Samma perspektiv som gäller för biblioteken bör anläggas på alla radio- och tv-produktioner som programbolagen initierat, publicerat eller sänt.

PSK anser att radio och tv-produktioner bör ses som en allmän nytta som alla medborgare ska ha tillgång till, även över tid, och således bör utbudet i playtjänsterna prioriteras resursmässigt.

De digitala dominanterna Google och Facebook påverkar mediemarknaden på ett fundamentalt sätt och i alla upptänkliga avseenden. Deras agerande får direkt inverkan på innehållsproduktionen. PSK konstaterar att Googles innovationsfond Digital News Initiative skulle kunna innebära ett visst stöd till utvecklingen av journalistiken och publicistiken i Europa utanför de offentliga medieinstitutionerna. Inställningen till Facebooks digitala publiceringstjänst Instant Articles och andra liknande publiceringsfunktioner delar publicisterna där vissa ser nya möjligheter att nå ut till fler läsare och få del av annonsintäkter från Facebook, medan andra anser att det skulle underminera de egna plattformarna och bidra till att ytterligare stärka Facebooks ställning.

De kommersiella aktörerna ställs inför överväganden om vad som gynnar respektive missgynnar den egna verksamheten, varumärket, annonsintäkterna och läsarströmmarna. För de icke-kommersiella programbolagen SVT, SR och UR gäller andra överväganden. Om programbolagen publicerar material på Googles, Facebooks eller andras distributionsplattformar så gynnar det dessas affärsintressen, direkt eller indirekt, och påverkar andra plattformar och nätets långsiktiga utveckling.

PSK anser att det inte kan vara programbolagens ensak att avgöra hur de agerar på kommersiella plattformar. Det bör vara ägarna, det vill säga riksdagen, som analyserar och bereder en så komplex fråga. Förhållningssättet till programbolagens närvaro på och tillgängliggörande av produktioner via de globala aktörernas plattformar bör präglas av restriktivitet. Om programbolagen publicerar material via dessa kanaler så är det rimligt att programbolagen samtidigt gör detta material tillgängligt kostnadsfritt för svenska medieföretag.

PSK föreslår att regeringen initierar en översyn av hur programbolagen bör agera på och i relation till kommersiella plattformar såsom Google, Facebook och andra motsvarande kommersiella plattformar.

I flera europeiska länder diskuteras om och i så fall hur det ska vara möjligt att få de digitala domänerna på internet att betala skatt i respektive land. PSK konstaterar att det är en generell utmaning för länder att ta upp skatt från olika globala och digitala verksamheter men att det självklart vore av stor betydelse om exempelvis Googles och Facebooks inkomster från den svenska verksamheten skulle beskattas här. Samtidigt kan det konstateras att skatter endast i undantagsfall öronmärks för vissa ändamål varför frågan om beskattningen av dessa digitala aktörer i huvudsak måste ses som en ren skattefråga.

5.4 Ny finansieringsmodell för statligt mediestöd

De finansiella förutsättningarna för SVT, SR och UR har under lång tid varit stabila och fortfarande är viljan att betala radio- och tv-avgift god. Då kravet att betala avgiften är kopplat till innehav av en tv-mottagare kommer dock grunden för avgiften på sikt att erodera. Detta kan gå snabbt eller långsammare men inriktningen är oundviklig. Finansieringsmodellen är ifrågasatt och betalningsviljan kommer att minska när andelen mediekonsumenter på andra tjänster ökar. Allt färre kommer att ha en tv vilket kommer att rycka undan grunden för radio- och tv-avgiften och göra denna modell för finansiering orättvis och godtycklig. Denna trend är redan tydlig bland de yngre mediekonsumenterna.

Det finns därtill inga rimliga argument för att radiolyssnare utan tv ska slippa vara med och betala för SR:s produktion eller att den som tar del av SVT:s produktioner enbart via nätet kan göra det utan att betala avgift. Samtidigt är det inte rimligt att avgiftsbelägga surfplattor, telefoner, klockor eller andra tekniska prylar som kan eller kan komma att kunna ta emot tv-sändningar på nätet. Det visade inte minst debatten som uppstod när Radiotjänst omdefinierade synen på vilka som skulle betala avgift.

Konstruktionen med en radio- och tv-avgift leder tanken fel. Det är inte så att SVT, SR och UR får sina uppdrag av dem som betalar avgiften. Avgiftsskyldigheten är heller inte kopplad till faktisk konsumtion av programbolagens utbud. Det är riksdagen som fattar beslut om ramarna för bolagens verksamhet och om avgiftens storlek och regeringen som utfärdar sändningstillstånd och anslagsvillkor.

Konstruktionen med en tv-avgift leder till det felaktiga tankesättet att SVT och SR ska försöka maximera antalet tittare och lyssnare i avsikt att ge avgiftsbetalarna valuta för pengarna. Att avskaffa radio- och tv-avgiften är således nödvändigt för att förändra synen på vad som ska vara SVT:s, SR:s och UR:s uppdrag i ett framtida medielandskap.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att utreda radio- och tv-avgiften inför nästa sändningstillstånd år 2020 och regeringen har aviserat att den kommer att tillsätta en sådan utredning, vilket PSK välkomnar.

Eftersom PSK inte ser någon framtid för radio- och tv-avgiften, vare sig med dagens utformning eller i en teknikneutral variant, så finns tre alternativ för framtida finansiering av programbolagen:

- avgiftsfinansiering via de som tittar enligt någon av de avgifts- och prenumerationsmodeller som exempelvis gäller för betalkanaler, Netflix eller Spotify,
- en särskild skatt som tas ut av alla vuxna enligt den modell som utreddes av Public service-kommittén och som tillämpas för begravningsavgiften eller
- anslagsfinansiering över statens budget i likhet med hur andra offentliga verksamheter finansieras.

De vanligaste invändningarna mot anslagsfinansiering är minskat oberoende och sämre planeringsförutsättningar. PSK konstaterar att alla andra samhällsviktiga verksamheter finansieras via anslag såsom rättsväsendet, den högre utbildningen och forskningen men också all annan statlig finansiering till kulturinstitutioner och medier sker via anslag. I likhet med programbolagen så är legitimiteten och tilltron för ovan nämnda verksamheter beroende av att de agerar självständigt utan politiska hänsyn i yrkesutövningen men också att de arbetar med långsiktiga planeringsförutsättningar. Presstödet finansieras via anslag utan att pressens oberoende har ifrågasatts och nivån på radio- och tv-avgiften fastställs därtill redan i dag av riksdagen då medel anslås genom årliga budgetbeslut.

PSK konstaterar att det finns svårigheter att finansiera granskande och fördjupande journalistik via prenumerationer. En betydande del av innehållet i SVT:s, SR:s och UR:s kanaler har ett högt samhälleligt värde men betalningsviljan är inte tillräckligt stor för att enbart de som aktivt prenumererar på kanalerna skulle kunna finansiera innehållet. Därtill skulle det öka risken för att utbudet kommersialiserades. PSK ser heller inga egentliga skäl för att välja modellen med särskild medieskatt som tas ut via skattsedeln likt begravningsavgiften. Den lösningen valdes efter att kyrkan skiljts från staten men där kyrkan behöll ansvaret för begravningsverksamheten. Utformningen av en särskild medieskatt riskerar, vare sig den görs individbaserad eller hushållsbaserad, att bli onödigt komplicerad och få icke önskvärda effekter, vilket också framgick i samband med debatten om förslagen från den senaste public service-utredningen.

PSK föreslår att radio- och tv-avgiften avskaffas och att allt mediestöd skattefinansieras och fördelas via anslag över statsbudgeten.

Det är angeläget att programbolagen får goda planeringsförutsättningar. I likhet med andra politikområden som exempelvis forsknings- och infrastrukturpolitiken bör riksdagen fatta budgetbeslut som omfattar en längre tidsperiod än de kommande tre åren.

PSK anser att riksdagen bör fastställa budgetramen för programbolagen för en längre period än i dag, förslagsvis för en period om sex år vilket motsvarar dagens längd för sändningstillstånden.



Det är viktigt att anslagna medel på mediepolitikens område används där de gör störst nytta. I det fall inga nya medel tillskjuts för att främja lokal journalistik och en breddad produktion av public service-material blir konsekvensen att anslagen till programbolagen behöver minska och att dessa tvingas effektivisera och prioritera i sitt utbud. PSK bedömer att det finns betydande effektiviserings- och prioriteringspotential. Endast en effektivitetsrevision av programföretagens verksamhet har genomförts sedan Riksrevisionen bildades 2003.⁷⁰ Effektivitetsrevisioner av programbolagen skulle högst sannolikt hjälpa bolagen att identifiera möjliga rationaliseringar. Genom att tv-avgiften avskaffas frigörs också resurser från Radiotjänst i Kiruna AB.

PSK bedömer att programbolagen kan och bör effektivisera och prioritera inom ramen för sin verksamhet. Resurser bör överföras från programbolagen till andra mediestöd.

SR, SVT och UR får inte sända reklam och som huvudregel inte heller sända sponsrade program. Däremot får SVT ta emot sponsringsintäkter från sponsringsmeddelanden sända i samband med sportsändningar och Melodifestivalen, sammantaget för tjugo evenemang per år. Undantagen gäller inte för program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år.

Det är inte rimligt att SVT:s sändningar innehåller den typ av kommersiella meddelanden som sponsringsmeddelanden otvetydigt är. Genom att stycka upp sportsändningarna och låta dem växla mellan kanalerna så har antalet sponsringsmeddelanden i SVT ökat över åren trots att riksdagens syfte med att införa en gräns för antalet evenemang som skulle kunna sponsras var att minska den kommersiella exponeringen i SVT. PSK konstaterar också att barn under tolv år utgör en stor målgrupp för Melodifestivalen. I Sverige råder ett generellt förbud mot tv-reklam riktad till barn. Från SVT brukar anföras att möjligheten att kunna visa sponsringsmeddelanden är en förutsättning för att erhålla vissa sändningsrättigheter. Som den tyska public service-kanalen ZDF visat kan programbolag emellertid förhandla bort krav på att sända sponsring.

PSK anser att möjligheten för SVT att ta emot sponsringsintäkter helt ska avskaffas.

Ett annat sätt att finansiera tv-produktioner är så kallad produktplacering. Den som producerar ett program finansierar en del av projektet med intäkter från annonsörer vars produkter syns i den slutliga produktionen, det kan vara exempelvis ett bilmärke. Radio- och tv-lagen tillåter produktplacering för vissa typer av program som också får visas av SVT och lagen är så utformad att det endast är fråga om produktplacering om ett programföretag i sin egenproduktion tar emot en vara eller intäkter på detta sätt, men inte om en extern producent gör det. Eftersom programbolagen ska vara icke-kommersiella bör regelverket för produktplacering skärpas för SVT när det gäller sådan produktion som bolaget har rådighet över.

PSK föreslår att regelverket kring produktplacering skärps och att produktplacering varken ska få förekomma i produktioner som SVT själva producerar eller i produktioner som lagts ut på fristående produktionsbolag.

5.5 Fortsatt beredning

Flera av de förslag som Public service-kommissionen här lämnar behöver utredas vidare. Dess konsekvenser behöver ytterligare belysas. Under kommissionens arbete har dessutom ett antal ytterligare frågeställningar varit uppe till diskussion. I några fall har de bedömts ligga utanför det uppdrag som kommissionen haft, i andra fall har de ansetts vara av underordnad betydelse. I ytterligare några fall har kommissionen bedömt att frågeställningarna förvisso varit intressanta – men att tiden inte medgett att vi kunnat fördjupa oss i dem. Ytterligare andra frågeställningar behöver dessutom övervägas som en konsekvens av de förslag som PSK lämnar.

Bland de förslag som det finns anledning att överväga återfinns till exempel olika skattefrågor som påverkar mediebranschen, frågor om tillsyn och granskning på en konvergerande mediemarknad samt hur en förändrad syn på vem som kan producera public service-innehåll påverkar regler om vidaresändningsplikt och annan lagstiftning. Intressanta områden som inte finns belysta i rapporten handlar om hur upphovsrättsfrågor bör hanteras enligt andra licensieringsmodeller – och hur programbolagen i så fall kan tillgängliggöra användardata och tekniska standarder enligt principer kring open source. Sammantaget finns det med andra ord ett stort antal frågor som behöver belysas vidare i syfte att skapa en väl fungerande pluralistisk mediemarknad i allmänhetens tjänst.

⁷⁰ Riksrevisionen, *Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?*, 2008.



6 - Bilagor

Bilaga 1. Referenser

Artiklar

- Clementi, sir David, *A Review of the Governance and Regulation of the BBC*, 2016
- Haarder, Bertel, *X Factor er ikke public service*, TV2 Nyheder, 2015
- Plunkett, John, *BBC green paper: the key points*. The Guardian, 16 juli 2015
- Raab, Tobias, *Supreme Court rules on admissibility of Tageschau app*. IRIS Merlin, 2015
- SVT Nyheter Småland, *Mer lokala nyheter i SVT Nyheter Småland*, 9 april 2015
- Tone Staude, *NRK tillfreds*, Frp halfornøyd, 2015

Litteratur

- Donders, Karen, *Public Service Media and Policy in Europe*, Palgrave Macmillan UK, 2012
- Lundvall, Karl, Gustafsson, Cecilia, *Förhandsprövning av fyra digitala SVT-tjänster*, Copenhagen Economics, 2015
- Lundvall, Karl, Nordström, David, *Hur påverkas tidningarna av public service-bolagens digitala satsningar?*, Copenhagen Economics, 2015
- Mediebedriftene, *Hva nå NRK?*, 2014
- Oliver & Ohlbaum, *BBC television, radio and online services: An assessment of market impact and distinctiveness*, 2016
- Nygren, Gunnar, Althén, Kajsa, *Landsbygd i medieskugga*, Södertörns högskola, 2014
- IIS, *Svenskarna och Internet*, 2016

Offentliga publikationer

- BBC Trust, *The BBC Trust's fair trading policies and framework*, 2011
- Brittiska parlamentet, House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, *Future of the BBC*, 2015
- Brittiska regeringen, Department for Culture, Media and Sport, *BBC Charter Review*, 2015
- Danska kulturministeriet, *Mediepolitisk aftale for 2015–2018*, 2015
- Finska kommunikationsministeriet, *Pätevät pärjäävät*, 2015
- Finska kommunikationsministeriet, *Arbetsgrupp ska utforska rundradions framtid*, 2015
- Lagrådsremiss, *Förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten m.m.*, 1986
- Myndigheten för radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015
- Myndigheten för radio och tv, *Dagspressens ekonomi 2014*, 2015
- Myndigheten för radio och tv, *Dagspressens ekonomi 2012*, 2015
- Norska regeringen, Det kongelige kulturdepartement, *Open og opplyst*, 2015.
- Norska regeringen, *Vedlegg for offentlig utredning om mediemangfold*
- Norska regeringen, *Vedlegg: Mandat for utredning av alternativer for offentlig finansiering av NRK*
- SOU 2005:1, *Radio och tv i allmänhetens tjänst*
- SOU 2015:94, *Medieborgarna & medierna*

Övrigt

- Avtale om allmennkringkasting mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.
- Cultural policies. 2016. Netherlands/ 4.2 Specific policy issues and recent debates. <http://www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=426> (hämtat 2016-03-10)
- Donders, Karen, *Public Service Media in Europe*, presentation vid Public service-kommissionens andra hearing 27 januari 2016.
- Satonen, Arto, presentation vid Public service-kommissionens andra hearing den 27 januari 2016.

Bilaga 2. Kommissionens arbete

Sammanträden

Kommissionssammanträde 16 oktober 2015 – Stockholm

Vid sammanträdet fastslogs bland annat tidplan och preliminär struktur för kommissionens hearings och övergripande arbete.

Kommissionssammanträde 6 november 2015 – Stockholm

Fokus för sammanträdet var kunskapsinhämtning. Inbjudna till mötet var Karl Lundvall, David Nordström och Cecilia Gustafsson från Copenhagen Economics samt Eva Bengtsson och Peter Schierbeck från MRTV som föredrog sina respektive rapporter ”Hur påverkas tidningarna av public service-bolagens digitala satsningar?” och ”Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst – redovisning av uppdragen att kartlägga hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden och att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster”.

Kommissionssammanträde 14 januari 2016 – Stockholm

Sammanträdet analyserade och utvärderade den första hearingen om det nya medielandskapet samt diskuterade ett antal centrala teman för kommissionens arbete. Inbjuden till mötet var Sarah Wass, jurist på Schibsted, som presenterade hur organisationen och ägarstyrningen av programbolagen ser ut.

Kommissionssammanträde 15–16 februari 2016 – Göteborg

Syftet för mötet var att träffa forskare på JMG, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, för att få en inblick i aktuell forskning på området. Från JMG deltog Annika Bergström, Ingela Wadbring, Jesper Strömbäck, Kent Asp, Lennart Weibull, Jonas Olsson och Adam Shehata. Utöver detta hade kommissionen två interna sammanträden där diskussionen kring framför allt slutsatser och rekommendationer fortsatte.

Kommissionssammanträde 8 mars – Stockholm

På sammanträdet arbetade kommissionen vidare med slutrapporten.

Kommissionssammanträde 18 mars – Stockholm

Fokus för sammanträdet var kommissionens slutsatser och rekommendationer. Under sammanträdet antogs Public service-kommissionens slutrapport.

Publika hearings

Public service-kommissionen har genomfört två kunskapsinhämtande hearings där företrädare från branschen, forskare och samhällsdebattörer har fått redogöra för sina perspektiv samt ge råd och rekommendationer till kommissionen. Båda seminarierna genomfördes i Stockholm enligt nedan:

Det nya medielandskapet – konsekvenser för media i all-

mänhet och särskilt för public service

Den 11 december 2015 genomförde Public service-kommissionen sin första hearing på Radisson Blu Royal Viking i centrala Stockholm. Fokus var på hur globaliseringen och digitaliseringen förändrat våra medievanor och medielandskapet i stort, samt vilka konsekvenser detta får för aktörerna och konsumenterna på mediemarknaden.

Medverkade gjorde Jan Helin, vd och chefredaktör Aftonbladet, Jimmy Ahlstrand, strategichef SVT, Charlotta Friberg, vd och chefredaktör UNT och Gustaf Brusewitz, kommunikationschef Google Norden. Moderator var Olov Carlsson.

Internationella erfarenheter – Hur förändras styrning och organisering av public service i länderna i vårt närområde?

Den 27 januari 2016 höll Public service-kommissionen sin andra hearing på Konferens & Event 7A Centralen i Stockholm. Denna hearing gjorde en internationell utblick med nedslag i bland annat Storbritannien, Finland, Norge och Danmark. Syftet var att redogöra för hur för public service styrs och organiseras i dessa länder, i vilken riktning den politiska debatten är på väg samt vad Sverige kan lära.

Medverkade gjorde Karen Donders, professor i public service media vid The Vrije Universiteit i Bryssel, Matt Rogerson, Chef för public affairs, the Guardian Media Group, Arto Satonen, riksdagsledamot (Samlingspartiet) och ordförande i den parlamentariska arbetsgrupp som utvärderar Yles uppdrag och finansiering, Bernt Olufsen, tidigare chefredaktör Verdens Gang, Lasse Jensen, journalist och oberoende producent samt medlem av den danska public service-kommittén och Nils G Indahl, tankesmedjan CEPOS, Danmark.

Jan Scherman, affärsområdeschef på Aftonbladet tv och Agneta Dreber, ledamot av Public service-kommissionen, kommenterade de internationella erfarenheterna.

Moderator var Willy Silberstein.

Möten med beslutsfattare och andra intressenter

Utöver ovan nämnda seminarier och sammanträden har Public service-kommissionen genomfört ett antal möten med företrädare från Regeringskansliet och från olika politiska partier samt Journalistförbundet.

Vid en av kommissionens hearingar medverkade Jimmy Ahlstrand, strategichef SVT. Då kommissionen har varit angelägen om att få ta del av programbolagens synpunkter har vi därutöver försökt få till stånd ett möte med företrädare för programbolagen. Det gemensamma besked vi fått från programbolagen på denna förfrågan var att bolagen inte ser vad ett möte skulle tillföra i det här läget.



PUBLIC SERVICE- KOMMISSIONEN



PUBLIC SERVICE-KOMMISSIONEN

c/o Paues Åberg Communications,

Karlavägen 58, 114 49 Stockholm

publicservicekommissionen.se