

Nr 18

Utlåtande i anledning av väckta motioner om rätt att fritt etablera radio- och televisionsanläggningar, m. m.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 231 i första kammaren av herr *Holmberg m. fl.* samt nr 298 i andra kammaren av herr *Bohman m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, "att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att förslag snarast måtte föreläggas riksdagen till *dels* lagstiftning om fri etableringsrätt av radio- och televisionsanläggningar och de med den fria etableringsrätten sammanhängande förändringarna inom opinionsrätten, *dels* lagstiftning om inrättande av en auktoriseringsnämnd i enlighet med de i motionen framförda riktlinjerna".

Samma motionärer har, med hänvisning till vad de anfört i ovannämnda motioner, i motionerna nr 179 i första kammaren och nr 237 i andra kammaren hemställt, att riksdagen måtte *dels* uttala, att löpande avtal mellan Kungl. Maj:t och Sveriges radio aktiebolag icke måtte förnyas i vad avser monopol för Sveriges radio att bedriva radio- och televisionssändningar efter löpande avtals-tids utgång, *dels* med avslag å Kungl. Maj:ts förslag om ett anslag till ersättning för viss rundradioverksamhet för budgetåret 1966/67 om 25,6 milj. kronor anslå 60 000 kronor för televerkets kostnader för fria ljudradiolicenser åt blinda m. m. och *dels* i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte i övrigt beakta vad i motionerna anförts, i synnerhet den del som avser behov av ökad offentlig insyn i Sveriges radios verksamhet. Dessa motioner har hänvisats till statsutskottet.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 § lagen den 3 maj 1946 om radioanläggningar m. m. erfordras tillstånd av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, av telestyrelsen för rätt att här i riket inneha eller nyttja radioanläggning. Med radioanläggning förstås i lagen bl. a. anläggning för överförande genom radiovågor av tecken, signaler, skrift, bilder eller ljud.

Enligt en mellan svenska staten och Sveriges radio aktiebolag träffad överenskommelse skall bolaget handha rundradions programverksamhet, varmed förstås produktion av program för ljudradio och television. Rundradioverksamheten i övrigt, omfattande bl. a. distribution av programmen, skall ombesörjas av televerket. Bolaget tillförsäkras ensamrätt att bestämma vilka program som

Bihang till riksdagens protokoll 1966. 9 saml. 3 avd. Nr 18

skall utsändas över svenska sändare samt att inom landet producera dessa program. Program eller programinslag, där mot betalning eller vederlag i annan form kommersiell reklam medges, får ej förekomma.

Frågans tidigare behandling

För innehav och nyttjande av radioanläggning i Sverige har sedan år 1905 upprätthållits krav på myndighets tillstånd. Den nu gällande lagstiftningen tillkom år 1946.

Aktiebolaget radiotjänst — numera Sveriges radio aktiebolag — erhöll Kungl. Maj:ts koncession att från den 1 januari 1925 omhänderha radions programverksamhet inom Sverige, under det att den tekniska verksamheten underställdes telegrafstyrelsen. Denna ordning består alltså och det nu gällande avtalet från 1959 överensstämmer i sina huvuddrag med tidigare i ämnet träffade överenskommelser.

1943 års rundradioutredning ifrågasatte huruvida man icke efter det flera samtidiga program införts borde mot ersättning upplåta viss sändningstid för kommersiella eller andra privata meddelanden. Departementschefen uttalade i *proposition nr 41 år 1947* sin tveksamhet över förslaget. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 51* avvisade *statsutskottet* tanken på försäljning av programtid för kommersiell reklam.

1953 ansökte ett konsortium, bestående av företag inom radiobranchen, Kooperativa förbundet, Sveriges köpmannaförbund och Sveriges lantbruksförbund, om tillstånd att driva televisionsverksamhet i Stockholm intill dess av statsmakterna beslutad reguljär televisionsverksamhet igångsattes, dock minst intill utgången av år 1957. Genom beslut den 12 februari 1954 lämnade Kungl. Maj:t ansökningen utan bifall.

Vid 1954 års riksdag väcktes motioner syftande till att koncession skulle givas åt ett företag att såsom försöksverksamhet sända televisionsprogram. Verksamheten skulle finansieras genom försäljning av programtid. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 195* avstyrkte *statsutskottet* motionerna.

Även vid 1955 års riksdag väcktes motioner med yrkande om uthyrning av programtid i radio. Motionerna, som behandlades av *statsutskottet* i *utlåtande nr 125*, föranledde ingen åtgärd.

I *proposition nr 90* till 1956 års riksdag med förslag rörande principerna för televisionsverksamhetens finansiering och organisation avvisade departementschefen tanken på verksamhetens finansiering genom kommersiella programinslag. I samband med propositionen väcktes motioner i vilka förordades att televisionens utbyggnad lämpligen skulle ske genom samverkan mellan staten, näringslivet och andra berörda parter varvid olika programföretag borde inrättas och verksamheten till viss del finansieras genom kommersiella programinslag. *Statsutskottet* avvisade i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 131* de

i motionerna gjorda förslagen men uttalade, att möjligen kunde en gång den situationen inträffa, att det med hänsyn till önskvärdheten att hålla licensavgiften nere tedde sig befogat att medgiva betalda reklamslag i en eller annan form.

Vid 1957 och 1958 års riksdagar prövades ånyo frågan om kommersiell television, statsutskottets utlåtande nr 108 år 1957 och nr 9 år 1958. Ej heller vid dessa tillfällen ansågs det befogat att tillåta reklamfinansierade program.

1960 tillsattes en utredning för ljudradions framtida utveckling. 1962 vidgades denna utrednings uppdrag till att avse jämväl televisionens utveckling. I de då utfärdade tilläggsdirektiven anförde departementschefen bl. a.:

Jag går nu över till att behandla två principiella frågor av fundamental betydelse för televisionens framtida struktur i vårt land. Den ena gäller om programproduktionen skall anförtros ett eller flera televisionsföretag och den andra om reklamfinansiering i större eller mindre omfattning skall införas.

Dessa frågor, som övervägdes ingående i början och mitten av 1950-talet före televisionens introducerande i vårt land, har på nytt tagits upp till en livlig allmän debatt.

För att förenkla framställningen vill jag dock från början göra ett par avgränsningar. I det följande kommer jag sålunda att enbart behandla televisionen, eftersom den allmänna debatten i alldeles övervägande grad gällt detta medium. Ljudradion har tilldragit sig väsentligt mindre intresse i sammanhanget. De allmänna synpunkter och värderingar, som jag lägger fram för televisionens del, torde emellertid i huvudsak ha giltighet även för ljudradion. Vidare avser jag inte att särskilt ta upp de mera teoretiskt betonade alternativen med tre eller flera programföretag. Jag kommer sålunda att begränsa jämförelserna till den mera praktiska frågeställningen vilka för- och nackdelar som är förenade med olika alternativa system omfattande ett eller två företag.

Först och utförligast ämnar jag behandla alternativet med två televisionsföretag, det ena licensfinansierat och det andra reklamfinansierat. De aspekter, utifrån vilka jag avser att föra ett jämförande resonemang, är yttrandefriheten, valfriheten för publiken, programstandarderna, programledningens integritet, det samhällseliga behovet av televisionreklam, den ekonomiska betydelsen för televisionrörelsen av reklamintäkter samt kostnadsnivån för programproduktionen. I min framställning går jag vidare ut ifrån, att statsmakterna i grova drag bestämmer den totala omfattningen av verksamheten vilket system man än väljer. Jämförelsen avser således alternativa system med i stort sett samma ekonomiska resurser och samma totala omfattning av verksamheten.

När frågan om yttrandefriheten i televisionen ventileras, göres i regel jämförelse med förhållandena på det tryckta ordets område med dess synnerligen vidsträckt möjligheter för medborgarna att föra fram åsikter. Med hänvisning härtill hävdas, att en liknande ordning bör skapas inom televisionen. En dylik jämförelse är emellertid klart missvisande. Utrymmet i etern är nämligen strängt ransonerat genom mellanfolkliga överenskommelser. Till följd härav är svenska statens befogenhet att ge koncession till sändningar för närvarande

begränsad till att avse ett fåtal programkanaler. Enligt den tekniskt-vetenskapliga expertisen kan man inte heller på grundval av nu förutsebar utveckling inom teletekniken räkna med någon mera väsentlig utvidgning av antalet programkanaler, som kan ställas till vårt lands disposition. En etableringsfrihet av det slag, som medborgarna åtnjuter på tryckfrihetens område, måste därför av tekniska och praktiska skäl anses omöjlig att uppnå för televisionens del.

I det till grund för koncessionen liggande avtalet mellan svenska staten och programföretaget finns bestämmelser avsedda att tillgodose kraven på att olika meningsriktningar får komma till tals i programmen. Så gott som allmän enighet torde råda om att i vårt land programföretaget varit redo att släppa fram en i möjligaste mån fullständig provkarta av åsikter och meningsriktningar i olika samhällsfrågor. Den allmänna debatt, som förekommer i dagspressen, brukar nära avspelas i radio och television. Erfarenheterna från andra demokratiska länder med liknande samhällsstruktur — t. ex. Danmark, Norge, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland — talar i samma riktning. Vad gäller förhållandena i Storbritannien torde knappast kunna hävdas, att yttrandefriheten inom televisionen blivit större genom tillkomsten av den kommersiella programkanalen och ej heller att yttrandefriheten är större inom televisionen med dess två programföretag än inom ljudradion, där ett enda företag disponerar samtliga programkanaler. Det finns däremot de som hävdar att stora risker föreligger att den faktiska yttrandefriheten inom televisionen blir kringskuren i länder med en mycket fri konkurrens och en stark kommersialisering i vad gäller programföretagens verksamhet. Sålunda göres ibland gällande, att programföretagen skulle vara obenägna att släppa fram debattinlägg, som en majoritet kunde tänkas ogilla, enär impopulära åsikter kunde påverka publikfrekvensen och därmed reklamintäkterna. I detta sammanhang vill jag även påpeka, att förespråkare för ett fristående reklamfinansierat televisionsföretag framhållit, att detta borde undvika kontroversiella politiska och religiösa frågor, med andra ord spörsmål som tillhör yttrandefrihetens viktigaste objekt.

För vårt lands del anser jag den slutsatsen berättigad, att yttrandefriheten inom televisionen icke har något nära samband med organisationsformen och att ett reklamfinansierat programföretag — vid sidan av ett licensfinansierat — icke skulle leda till en ökning av yttrandefriheten. Från åtskilliga håll har starka farhågor uttryckts för att införandet av ett reklamfinansierat televisionsföretag skulle få den verkan, att annonseringen i dagspressen påverkades i ogynnsam riktning och därigenom nedläggandet av dagstidningar påskyndades. I så fall skulle med fog kunna göras gällande, att reklam i televisionen försvagar möjligheterna till en rikt varierad offentlig diskussion och därmed försämrar opinionsbildningens villkor.

Vad gäller *valfriheten* — d. v. s. möjligheten för den enskilde att välja mellan olika programslag — har jag förut uttalat såsom min uppfattning, att televisionspubliken bör erbjudas det större mått av valfrihet, som tillgång till ett dubbelprogram innebär. I det följande skall jag söka belysa om ett system med två programkanaler, disponerade den ena av ett licensfinansierat och den andra av ett reklamfinansierat företag, kan antagas för publiken medföra en högre grad av valfrihet än ett system med två kanaler, båda disponerade av ett enda företag.

Erfarenheterna från Storbritannien får här tillmätas stor vikt. Ett omfattande utredningsmaterial om brittisk television har nyligen publicerats i ett betänkande som utarbetats av en statlig kommitté i nämnda land. Kommitténs

bedömningar bygger på ett synnerligen rikhaltigt underlag av opinionsyttringar från organisationer och enskilda.

För att den ökade valfrihet, som erbjudes vid dubbelprogram, skall få ett reellt innehåll för den enskilde individen, är det av avgörande betydelse att de programinslag, som visas under samma sändningstid, i väsentlig mån skiljer sig från varandra till innehåll och karaktär. Erfarenheterna från länder med flera programföretag pekar emellertid på en klar tendens, att företagen tävlar med varandra om största möjliga publik under en mycket väsentlig del av sändningstiden. En konsekvens härav har blivit, att programsättningen koncentreras på ett mindre antal programkategorier och därvid särskilt på lättare underhållningsprogram och att härtill samma kategori av program ofta visas under samma sändningstid på de tävlande kanalerna.

Denna tendens har blivit särskilt framträdande i fråga om den bästa sändningstiden. Vidare placeras förekommande program av mera seriös art i regel på sämre publiktid och då ofta samtidigt i alla kanaler. För publikens del blir resultatet således, att den enskildes valfrihet under bästa sändningstid blir begränsad till ett antal lättare underhållningsprogram av samma grundkaraktär. De stora grupper inom publiken, som vid varje särskild tidpunkt skulle föredra program av annat slag får endast i mindre grad sina önskemål tillgodosedda. Den enskildes valfrihet blir vid här diskuterade system merendels ytterst begränsad och detta oavsett vilken kategori av program vedrörande helst vill se.

Om däremot ett och samma företag svarar för samtliga programkanaler, kan programverksamheten samordnas. Genom att de skilda programinslagen vid ett och samma sändningstillfälle kan ges olika karaktär, erbjudes publiken en större variation i programvalet och den enskildes valfrihet får därmed ett mera reellt innehåll.

Min slutsats när det gäller valfriheten blir därför, att ett system med dubbelprogram producerade av ett enda företag tillgodoser publikens önskemål om valfrihet klart bättre än ett system med samma programvolym uppdelad på ett licensfinansierat och ett reklamfinansierat företag. Härvid förutsätter jag givetvis, att företaget vid sammansättningen av de båda programmen metodiskt beaktar valfrihetssynpunkten.

Även i fråga om *programstandarden* inom ett system med två konkurrerande televisionsföretag, det ena licensfinansierat och det andra reklamfinansierat, kan övervägandena i stor utsträckning grundas på det utredningsmaterial, som förutnämnda brittiska kommitté lagt fram.

Kommittén uttalar ett erkännande åt vad den kommersiella televisionen åstadkommit i tekniskt och administrativt avseende men riktar en mycket stark kritik mot dess programstandard. Huvudinnebörden av kritiken är att programmen i alltför hög grad strävar efter stora publiksiffror och därför baseras på några få "minsta gemensamma nämnare" av typ kriminalfilmer och frågesport; programmen innefattar således icke en tillräckligt bred skala av varierande inslag; i de enskilda programinslagen förekommer vidare för många och expres-siva moment av våld; överhuvudtaget beaktas ej i tillräcklig grad televisionens effekt i vad gäller påverkan av människors attityder och värderingar. Kommittén anser att programmen i den kommersiella televisionen i Storbritannien icke gjort sig förtjänta av beteckningen god television.

Beträffande konkurrensens inverkan på det licensfinansierade företagets produktion hade bland opinionsyttringarna ingen röst höjts för att den enbart

varit av godo; en del hade funnit den blandad och en del hävdade att den varit enbart av ondo. En positiv inverkan kunde märkas i fråga om den rent tekniska färdigheten. Det licensfinansierade företaget ansåg självt, att konkurrensen såvitt gäller programstandarden lett till att företaget i vad avser den lätta underhållningen i någon mån skärpt och förbättrat sina egna program. Företaget hävdade vidare, att det i fråga om många programinslag icke existerade någon nämnvärd konkurrens, enär den kommersiella televisionen ofta icke hade någon motsvarighet till de mera ambitiösa programinslagen i den licensfinansierade televisionen; detta var särskilt markant vad beträffar seriösa programinslag under bästa sändningstid. Allmän enighet inom opinionen syntes råda om att variationen av inslag icke ökat med programtiden. Kommittén ansåg att konkurrensens tryck ibland föranlett det licensfinansierade företaget att i praktiken avvika från sin egen uppfattning om målsättningen för televisionsverksamheten.

På grundval av detta utredningsmaterial, sammanställt jämväl med erfarenheter från andra länder med konkurrerande kommersiella televisionsföretag, vill jag göra följande allmänna reflektioner. Ett system med inslag av tävlan mellan flera televisionsföretag kan ha en positiv effekt genom att det skärper ansträngningarna till tekniska förbättringar och framför allt uppmuntrar idéskapande och uppslagsrikedom inom vissa programkategorier. Den övervägande effekten torde dock vara av negativ art, i det att systemet innebär påtagliga risker för en mindre rikt varierad programproduktion och för ett försiktigt, konventionellt utformande av de enskilda programmen. Detta ligger i själva systemets natur. Huvudintresset i den kommersiella verksamheten måste vara inriktat på att vid varje tillfälle nå en så stor publik som möjligt. Risken är också stor, att det licensfinansierade företaget — sannolikt mot sin vilja — påverkas härav i sin programsättning, enär det icke vill förlora alltför stor del av publiken.

Jag vill kraftigt understryka, att höga publiksiffror vid varje enskilt programinslag icke är liktydigt med hög kvalitet på programproduktionen. En produktion, vars främsta målsättning är höga publiksiffror vid varje programinslag, leder lätt till en likriktning av programmen. Men publiken är ingen enhetlig och formlös massa utan består av enskilda människor med nyanserade önskemål och vanor. Varje individ har en del behov och önskemål, som han delar med majoriteten, men samtidigt har han kanske fler intressen gemensamma med olika, större eller mindre minoriteter. De intressen han sätter främst hör ofta till dem han delar med mindre grupper. En programservice, vilken i allt väsentligt är inriktad endast på önskemål, som är gemensamma för flertalet, tar således inte tillbörlig hänsyn till den enskilda människans skiftande behov och anspråk.

I detta sammanhang vill jag tillägga ytterligare en synpunkt på den reklamfinansierade televisionen, nämligen att själva reklaminslagen tar i anspråk programtid, företrädesvis på bästa sändningstid, utan att ha något egentligt programvärde, sett från televisionspublikens synpunkt.

Vad beträffar programstandarden vill jag sammanfatta min ståndpunkt sålunda, att jag anser, att ett system med ett enda programföretag erbjuder klart bättre förutsättningar för en balanserad produktion och god kvalitet än ett system med två konkurrerande företag, varav det ena är reklamfinansierat.

Vad jag förut anfört om reklamfinansieringens inverkan på programstandarden har betydelse även för frågan om *programledningens integritet*. Vid upp-

byggnaden av radio- och televisionsverksamheten i vårt land har hittills uppställt såom en huvudprincip, att programledningen skall ha en sådan självständig ställning att den kan arbeta oberoende av intressen som är ovidkommande från programsynpunkt. Det är denna strävan att upprätthålla programledningens integritet som ligger bakom bestämmelsen i gällande avtal mellan staten och programföretaget, att program eller programinslag, där mot betalning eller vederlag i annan form kommersiell reklam medgives, icke må förekomma.

Att formerna för verksamhetens organisation och finansiering kan utöva inflytande på programledningens ställningstaganden till programmens allmänna sammansättning och standard framgår av vad jag anfört i det föregående. Enligt min mening finns även risk för inflytande på enskilda programinslag. Dessutom försvåras upprätthållandet av kraven på objektivitet och neutralitet inom ett företag, som finansieras av reklammedel. Vårt nuvarande system med ett enda licensfinansierat företag synes mig erbjuda större garantier för en fri och oberoende programledning.

Ett ofta återkommande argument i debatten om kommersiell television är att det svenska näringslivet har *behov av televisionen som reklammedel*. Från näringslivets sida hävdas bl. a. att införande av reklam i televisionen skulle kunna medverka till att höja effektiviteten i försäljnings- och distributionsleden och därmed förbilliga varorna. Den synpunkten har också framförts, att teknikens utveckling skulle medföra att även relativt avlägsna televisionssändare snart kommer att nå svenskt territorium. Dessutom har framhållits att, om något av våra grannländer skulle medge reklamsändningar, dessa skulle kunna mottagas även i vissa delar av Sverige och att utländska produkter härigenom skulle kunna få en favör på den svenska marknaden.

Erfarenheterna från länder med kommersiell reklam i televisionen visar klart, att denna i allmänhet utgör ett mycket effektivt reklammedium. Reklamens genomslagskraft anses mycket god och kostnaden per konsument, som nås med reklamen, beräknas vara relativt låg. Det är främst med hänsyn härtill som vissa grupper av företag i vårt land uttryckt starka önskemål att få tillgång till televisionsreklam.

Vid avvägningen gentemot motstående intressen av programmässig natur — d. v. s. valfriheten, programstandarden och programledningens integritet — är det emellertid mindre de nyssnämnda önskemålen från företagarehåll om televisionsreklam än det eventuella värdet av dylik reklam för samhällsekonomin i dess helhet som bör läggas i vågskålen.

Den kommersiella reklamen inom varuhandeln har en given funktion att fylla i ett samhälle med vårt ekonomiska system. I den offentliga debatten har emellertid uttalats åtskilliga farhågor för att ett införande av televisionen som nytt reklammedel icke skulle få en övervägande positiv samhällsekonomisk effekt. Sålunda har från olika håll hävdats, att införandet av televisionsreklam kunde medföra en ökning av de totala reklamkostnaderna i samhället, och att en del av denna ökning kunde falla på den improduktiva delen av reklamen. Härigenom skulle någon motsvarande besparing i produktions- eller distributionsledet icke uppkomma, och följderna skulle bli höjda snarare än sänkta varupriser. Vidare har gjorts gällande, att i den mån televisionsreklamen medförde verkan utöver smärre marginella förskjutningar mellan olika konsumtionsartiklar denna effekt skulle bli en ökning av konsumtionen i samhället på bekostnad av sparande och investeringar. Den synpunkten har också framförts, att mindre företag, som icke kunde väntas få råd att reklamera i television, skulle

få svårare att hävda sig på marknaden, och att televisionsreklamen på så sätt skulle bidra till en strukturomvandling, vars samhällsekonomiska verkningar icke torde bli enbart positiva.

I debatten har också pekats på vissa allmänna karakteristiska drag hos televisionsreklamen i de länder, där sådan förekommer. Märkesvarorna intar i denna reklam naturligt nog en helt dominerande plats. Den alldeles övervägande delen av de annonserade varorna utgöres av konsumtionsartiklar, såsom livsmedel, tvättmedel, kosmetika, patentmediciner, tobak, vin, öl och läskedrycker. Reklam för sådana varor som har anknytning till de industrigrenar, vilka är av fundamental betydelse för vårt lands ekonomiska framåtskridande, förekommer däremot i endast obetydlig omfattning. Televisionsreklamen säges till sin allmänna karaktär huvudsakligen vara inriktad på att med suggererande medel inpränta vissa firmanamn och varumärken. Dess konsumentupplysande effekt anses däremot vara ytterligt ringa.

Såsom jag tidigare framhållit är det vid avvägningen gentemot de motstående intressena av programmässig natur televisionsreklamens eventuella värde för samhällsekonomin i dess helhet som bör läggas i vågskålen. I det föregående har jag redogjort för en del av de argument som i den offentliga debatten anförts i fråga om införande av reklam i televisionen. Denna redogörelse gör ingalunda anspråk på att vara uttömmande. Det torde heller knappast vara möjligt att genom ytterligare utredningar skapa full klarhet i denna fråga.

För att kunna på förhand bedöma televisionsreklamens inverkan på samhällsekonomin måste man kunna ställa prognos dels hur denna reklam kommer att inriktas, dels hur köparen påverkas av en sådan reklam och dels hur detta i sin tur påverkar sparande, produktion och varuhandel. Dessa frågor torde i själva verket vara alltför komplicerade för att en utredning väsentligt skall kunna bidra till frågans klargörande. En sammanfattande värdering av olika verkningar måste dessutom alltid bli subjektiv.

Frågan om värdet ur samhällsekonomisk synpunkt av televisionsreklam måste sålunda lämnas öppen.

I anslutning härtill vill jag erinra om att jag förut närmare berört en annan form av varuinformation åt konsumenterna, nämligen konsumentupplysningen, och föreslagit en utvidgning och effektivisering av denna upplysningsverksamhet. Konsumentupplysningen skall vara vederhäftig och i verklig mening informativ samt därigenom vägleda konsumenten till från hans synpunkt riktiga inköp. En effektiv konsumentupplysning har från samhällsekonomisk synpunkt obestridligt ett betydande positivt värde. Med hänsyn härtill och då värdet av televisionsreklam samhällsekonomiskt sett är tveksamt synes mig klart övervägande skäl tala för att den programtid, som inom ramen för en balanserad programsammansättning bör avsättas till varuinformation, ägnas åt konsumentupplysning.

Det ibland framförda argumentet att de tekniska framstegen skulle i en relativt nära framtid göra det möjligt att på enskilda televisionsmottagare i vårt land direkt ta in program jämväl från televisionssändare i avlägsna länder är enligt vad jag inhämtat av teknisk expertis helt ogrundat. Utvecklingen går nämligen snarare i motsatt riktning. Ju fler sändare som upprättas, ju mer tenderar störningarna att öka. Härigenom blir räckvidden hos sändarna i och för sig alltmer begränsad. Därtill kommer att räckvidden för sändare på de våglängdsband, som kan utnyttjas för ytterligare program (band IV och V), är betydligt mindre än för sändare, vilka användes för distribution av nuvarande

program (band I och III). Enligt den tekniska expertisen kommer det vidare — med hänsyn till bl. a. de stora tekniskt-vetenskapliga och ekonomiska problemen — att dröja mycket länge, innan televisionsprogram kan komma att sändas via kommunikationssatelliter direkt till televisionsmottagare i hemmen.

Något beslut om att i Danmark eller Norge införa kommersiell reklam i televisionen föreligger icke. Om den situationen i framtiden skulle uppkomma, att reklamprogram införes i något av nämnda länder, och dessa program skulle kunna mottagas av större befolkningsgrupper i vårt land, bör från statsmakternas sida på nytt övervägas, vilka eventuella åtgärder som i ett dylikt läge bör vidtagas. Intill dess synes mig argumentet om grannländernas eventuella övergång till kommersiell reklam i televisionen inte äga någon relevans.

Sammanfattningsvis vill jag i fråga om behovet av televisionsreklam för vissa delar av näringslivet framhålla, att jag från de synpunkter, som jag tagit upp och redovisat i det föregående icke anser tillräckliga motiv föreligga för införande av dylik reklam.

En annan aspekt på frågan om reklam i television är hur den påverkar *televisionsrörelsens sammanlagda resurser*. Förespråkarna för kommersiell television brukar hävda att införande av reklam i television skulle medföra betydande intäktstillskott för televisionsverksamheten. Härigenom skulle publiken "gratis" få längre programtid och bättre program eller lägre licensavgift.

Hur stort belopp som genom införande av reklam skulle kunna tillföras televisionen är ytterligt svårt att uppskatta. Talesmän för kommersiell television har nämnt belopp av storleken 50 till 100 mkr årligen för ett fristående, reklamfinansierat televisionsföretag. Ett belopp av denna storleksordning är uppenbart otillräckligt för att finansiera investeringskostnaderna för ett nytt sändarnät och driftkostnaderna för produktion och distribution av ett särskilt program.

I detta sammanhang bör emellertid uppmärksammas, att de annonserande företagens kostnad för reklamen ingår såsom en delpost i den totala produktions- och distributionskostnad, som ligger till grund för prissättningen på varorna, d. v. s. de inköpspriser konsumenterna får betala. I stort sett samma allmänhet, som ser på televisionen, får alltså ytterst själv bekosta de ökade resurserna för televisionen, i den mån icke televisionsreklamen medför en sänkning av den prisnivå, som vid oförändrade förutsättningar i övrigt skulle råda. Av vad jag anfört i närmast föregående avsnitt framgår emellertid, att det icke går att göra någon vetenskaplig-ekonomisk undersökning, som tillfredsställande besvarar det här aktuella frågekomplexet. Det är därför tveksamt om införande av televisionsreklam medför en prissänkande effekt.

Däremot torde kunna hävdas att införandet av ett reklamfinansierat televisionsföretag vid sidan av det licensfinansierade kommer att leda till en väsentligt högre *kostnadsnivå för programproduktionen* i jämförelse med det fall att en produktion av samma volym och standard ligger hos ett enda televisionsföretag. De administrativa och tekniska funktionerna måste nämligen dubbleras inom kostnadskrävande sektorer. Vidare finns vissa andra faktorer som verkar i kostnadsuppdrivande riktning.

Jag kommer nu att göra en *sammanfattning* av de värderingar som jag i det föregående ansett mig kunna göra vid en jämförelse ur olika aspekter mellan å ena sidan ett system med ett reklamfinansierat och ett licensfinansierat televisionsföretag och å andra sidan en organisation av televisionsverksamheten på

ett enda företag, vilket i stora drag överensstämmer med det nuvarande men disponerar över två programkanaler.

Det kan inte med fog göras gällande att alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag skulle leda till en ökad yttrandefrihet. Vad avser publikens reella valfrihet i fråga om de olika programmen och programledningens integritet mot obehörig påverkan synes alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag vara klart underlägset det nuvarande systemet. Detsamma gäller beträffande programstandarden, dock att konkurrensen som sådan torde kunna få en viss stimulerande inverkan på vissa typer av program. Det går icke att fastställa huruvida införande av televisionsreklam får en positiv eller negativ effekt från samhällsekonomisk synpunkt. Klart är däremot att alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag kan beräknas medföra en högre kostnadsnivå för den samlade programproduktionen än systemet med ett enda företag.

Enligt min mening innefattar vårt nuvarande system fördelar i väsentliga avseenden framför ett system med två företag, varav det ena är reklamfinansierat. Utifrån den grundsyn på televisionens möjligheter och uppgifter, som jag inledningsvis deklarerat, anser jag att alternativet med ett enda licensfinansierat televisionsföretag obetingat är att föredraga. De skäl som talar emot införande av ett reklamfinansierat företag har enligt min mening en sådan styrka, att detta bestämt bör avvisas. Jag skall i det följande återkomma till frågan huruvida vi inom ramen för vårt nuvarande system kan i någon utsträckning ta till vara den positiva inverkan på vissa programtyper, som enligt vad jag förut sagt konkurrensen kan medföra.

Något uppdrag att utreda frågan om radio- och televisionsmonopolet meddelades inte utredningen.

I motioner till 1962 års riksdag hemställdes om utredning i syfte att klarlägga förutsättningarna för och ange formerna för en framtida kommersiell TV-verksamhet i Sverige. Statsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 189 sedan ovan refererade tilläggsdirektiv redovisats i sammandrag:

Utskottet ansluter sig för sin del i princip till den i direktiven sålunda uttalade uppfattningen och kan alltså icke biträda motionärernas förslag i vad avser införande av kommersiell television i vårt land och följaktligen icke heller deras yrkanden om utredning i frågan. Skulle dock — i motsats till vad i direktiven antages — den tekniska utvecklingen bli sådan att reklamprogram från utlandet, speciellt då från de övriga nordiska länderna, skulle kunna mottagas av större befolkningsgrupper i vårt land, bör från statsmakternas sida på nytt övervägas vilka eventuella åtgärder som då bör vidtagas.

Vid 1963 års riksdag väcktes motion med i huvudsak samma innehåll som den nu förevarande. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 9 avstyrkte statsutskottet bifall till motionen under hänvisning till vad utskottet anfört föregående år i utlåtandet nr 189.

Jämväl åren 1964 och 1965 hade riksdagen att ta ställning till motionsyrkanden med i sak samma innehåll som de nu framställda (SU 9/1964 s. 21, L²U 16/1964, SU 9/1965 s. 12 och L²U 18/1965). Riksdagen anslöt sig därvid, liksom

vid sin tidigare behandling av frågan, till departementschefens uttalanden i de nyss angivna direktiven och avslog alltså motionerna.

Radioutredningen framlade sitt betänkande i mars 1965 (SOU 1965: 20 och 21).

Motionerna

I motionerna diskuteras först vissa huvudfrågor i radioutredningens förslag. Motionärerna framhåller med anledning därav, att frågan om televisionens framtid inte förts närmare sin lösning genom radioutredningens betänkande och att orsaken härtill synes vara fel utgångspunkter och en felaktig grundsyn på problemet.

Motionerna syftar till införande av fri etableringsrätt för radio- och televisionsanläggningar. Motionärerna redogör utförligt för sina principiella synpunkter på radions och televisionens roll i samhället. De framhåller bl. a. fördelarna av det konkurrensmoment som en fri etablering av televisionsbolag medför, de ekonomiska konsekvenserna av en fri, reklamfinansierad radio och television samt redogör för de inskränkningar i etableringsrätten, som måste finnas även för den fria radions och televisionens verksamhet. De framhåller särskilt, att yttrande- och opinionsfriheten skulle vidgas och programkonsumenterna ges ökad valfrihet genom en fri etableringsrätt.

Beträffande motionernas fullständiga innehåll hänvisar utskottet till motionen I: 231.

Utskottet

Sedan år 1925 har Aktiebolaget radiotjänst — numera Sveriges radio aktiebolag — haft monopol på rundradioverksamhet i landet.

Motionerna syftar till införande av fri etableringsrätt för radio- och televisionsanläggningar. Motionärerna framhåller särskilt, att yttrande- och opinionsfriheten därigenom skulle vidgas och programkonsumenterna ges ökad valfrihet.

De av motionärerna aktualiserade frågorna har under det senaste årtiondet prövats av statsmakterna vid åtskilliga tillfällen. År 1956, då principerna för televisionsverksamhetens finansiering och organisation prövades av riksdagen, avvisades sålunda tanken på att utbyggnad av verksamheten skulle ske i samverkan mellan staten, näringslivet och andra berörda parter genom inrättande av olika programföretag och finansiering av verksamheten medelst reklamintäkter. Frågorna upptogs vidare till bedömning år 1962 i samband med att 1960 års radioutredning fick i uppdrag att utreda riktlinjerna för televisionens framtida utveckling. I de då utfärdade tilläggsdirektiven yttrade chefen för kommunikationsdepartementet bl. a., att det inte med fog kunde göras gällande att alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag skulle leda till en ökad yttrandefrihet. Vad angick publikens reella valfrihet i fråga om olika program

och programledningens integritet mot obehörig påverkan framhölls vidare, att alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag syntes vara klart underlägset det nuvarande systemet. Detsamma gällde beträffande programstandarden, dock att konkurrensen som sådan skulle kunna få en viss stimulerande inverkan på vissa typer av program. Departementschefen uttalade dessutom, att det inte gick att fastställa, huruvida införande av reklam fick en positiv eller negativ effekt från samhällsekonomisk synpunkt. Klart var däremot, enligt hans uppfattning, att alternativet med ett nytt reklamfinansierat företag kunde beräknas medföra en högre kostnadsnivå för den samlade programproduktionen än systemet med ett enda företag. Departementschefen ansåg med hänsyn till dessa överväganden det nuvarande alternativet med ett enda licensfinansierat företag obetingat vara att föredra.

Frågor om radio- och televisionsmonopolet liksom om reklamfinansierade radio- och televisionssändningar var på grund av motioner föremål för riksdagens bedömande åren 1962, 1963, 1964 och 1965. Riksdagen anslöt sig därvid till den i de nyssnämnda tilläggsdirektiverna uttalade uppfattningen. Några skäl som bör föranleda till att denna frångås har inte anförts. Härtill kommer att radioutredningen numera framlagt sitt betänkande, vilket efter remissbehandling är föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Denna bör inte föregripas.

Utskottet får på grund av vad sålunda anförts hemställa,

att förevarande motioner, I: 231 och II: 298, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 mars 1966

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Göran Karlsson*, Svante Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Erik Jansson, Nils-Eric Gustafsson, Åkesson och Wirmark;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp*, fru Torbrink, herrar Johansson i Öckerö, Tobé, Larsson i Borrby*, Carlshamre och Hammarberg.

* *Ej närvarande vid utlåtandets justering.*

Reservationer

I. av herrar *Ebbe Ohlsson* och *Carlshamre*, som ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

De av motionärerna aktualiserade frågorna har under det senaste årtiondet prövats av statsmakterna vid flera tillfällen. Varken när det gäller utvidgning av TV-verksamheten med ett andra program eller i fråga om vidgad opinionsfrihet kan emellertid frågorna sägas ha förts nämnvärt närmare sin lösning.

1960 års radioutredning har arbetat mycket länge, och då dess betänkande slutligen framlades tedde det sig på väsentliga punkter otillräckligt eller oacceptabelt. Den av radioutredningen själv framlagda tidsplanen för utbyggnad av TV-verksamheten kommer inte att kunna hållas. Regeringen har inte, som väntats, framlagt någon proposition till årets riksdag.

Samtidigt som på detta sätt TV-verksamhetens utbyggnad fördröjes, måste man konstatera att allmänheten — i tro att den planerade och i utsikt ställda ökade valfriheten skulle komma till stånd — redan lagt ned betydande summor på anskaffning av TV-apparater och antenner som medger mottagning av ett andra program. Den nuvarande licensavgiften torde kunna anses hög i förhållande till de program som bjuds. Bl. a. med tanke på dessa förhållanden vore det olyckligt, om introduktionen av ett andra TV-program skulle ytterligare fördröjas.

Utskottet delar motionärernas mening att det angelägnaste vid introduktionen av ett andra TV-program är att kravet på fri opinionsbildning och konkurrens tillgodoses. En andra TV-kanal bör därför ligga utanför monopolföretaget Sveriges Radio AB och i stället handhas av ett företag vars styrelse inte till någon del utses av statsmakterna. Det är uppenbart att en sådan television kan finansieras på andra sätt än med licensmedel. Närmast till hands ligger finansiering med reklamintäkter.

Det ytterligare utredningsarbete som måste föregå ett beslut om en fri TV-kanal behöver inte bli så omfattande, att det måste anförtros en ny offentlig utredning. Utskottet finner det angeläget att principbeslut snarast kan fattas om rätt till fri etablering av radio- och televisionsanläggningar. I samband härmed bör regler utformas för ytterligare ett landsomfattande televisionsföretags programverksamhet som ett första steg mot förverkligande av fria etableringar enligt principbeslutet.

Utskottet får på grund av vad sålunda anförts hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag snarast möjligt till

dels lagstiftning om fri etableringsrätt för radio- och televisionsanläggningar samt om de med den fria etableringsrätten sammanhängande förändringarna i opinionsrätten,

dels lagstiftning om inrättande av en auktoriseringsnämnd i enlighet med de i motionerna I: 231 och II: 298 framförda riktlinjerna.

II. av herrar *Alexanderson, Åkesson, Johansson* i Öckerö och *Tobé*.