

**Förslag på beslutsmodell för
programföretags tillgänglighetstjänster
- för Myndigheten för radio och tv
Februari 2011**

A-focus

A-focus, etablerat 2000, är ett svenskt konsult- och researchföretag med inriktning på telekom, Internet, TV och media. A-focus erbjuder tjänster inom utredningar, marknadsundersökningar, analys och rådgivning till TV- och teleoperatörer, tillverkare och myndigheter. Den kompetens som är utmärkande för A-focus är framförallt kombinationen av:

- *Erfarenhet:* Gedigen och mångårig erfarenhet av utredningar, marknadsanalyser och framåtblickande bedömningar. A-focus konsulter har var och en minst femton års erfarenhet från sina kompetensområden.
- *Marknads- och teknikkunskap:* Expertkunskap och insikt om hur marknaden för TV-tjänster och tjänster riktade till personer med funktionsnedsättningar, samt generellt om tjänster inom elektronisk kommunikation.
- *Metodik:* Stor kunskap om praktiska angreppssätt, verktyg och modeller samt resultatnriktad arbetsmetodik. I detta inkluderas även kunskap och erfarenhet av utrednings- och undersökningsmetodik samt rådgivning.
- *Regulatorisk kunskap:* Kunskap och erfarenhet om TV- och telekommunikationsmarknadens regulatoriska omvärld, regelverkens tillämpning och dess inverkan på marknaden, också inkluderande det funktionshinderade perspektivet.

A-focus AB
Karlavägen 21
17276 Sundbyberg

a-focus

08-679 9900
office@a-focus.se
www.a-focus.se

Sammanfattning

Den övergripande målsättningen för linjär TV-sändning i marknät och satellit är att personer med funktionsnedsättning ska ges största möjliga tillgång till program som sänds i TV eller sökbar text-TV eller tillhandahålls i form av beställ-TV¹.

Myndigheten för radio och tv har enligt den nya svenska radio- och tv-lagen (2010:696) i uppgift att besluta om i vilken omfattning leverantörer av medietjänster ska vara skyldiga att utforma sina tjänster så att de också blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten har för avsikt att fatta beslut om detta i juni månad år 2011. A-focus uppdrag har varit att ta fram ett förslag på beslutsmodell.

De tillgänglighetstjänster som är aktuella för eventuell reglering är textning, syntolkning, teckenspråkstolkning och uppläst textremsa. Enligt A-focus analys saknas det tillräckliga kommersiella incitament att tillhandahålla dessa tjänster och det finns inget som talar för att någon av dessa tjänster skulle tillhandahållas i önskad omfattning i Sverige utan att skyldigheter åläggs. Åläggande av skyldigheter kan dock göras på olika sätt och med olika grader av kvantifierbar tydlighet. Enligt A-focus slutsats är det mest lämpligt att en reglering i grunden baseras på en kvantitativ angivelse av skyldigheternas omfattning men som ger programbolagen utrymme för att välja lämplig teknik för produktion och distribution av tjänsterna.

Avseende vilka TV-kanaler som bör tillhandahålla de aktuella tjänsterna har hänsyn tagits till tittartidsandelen men också till programföretagens finansiella förutsättningar. Målet är att alla programföretag bör öka tillgängligheten i sitt utbud på sikt. A-focus förslag är att de TV-kanaler som har minst 5 procent av tittartiden åläggs kvantifierade skyldigheter och att detta gränsvärde successivt

¹ Prop. 2009/10:115, sidan 132 (Skälen för regeringens förslag)



sänks till 1 procent. Detta innebär i praktiken att man tillsvidare avvaktar med skyldigheter för lokala och regionala TV-kanaler.

De programföretag som faller under den nedre gränsen bör inte åläggas kvantifierade skyldigheter utan istället en kvalitativt uttryckt skyldighet att främja tillgängligheten av sina program.

A-focus förslår vidare att Myndigheten sätter ett kostnadstak på 1 procent av respektive programföretags omsättning i syfte att säkerställa att mindre programföretag inte riskerar att slås ut på grund av höga kostnader till följd av skyldigheterna de ålagts.

Vad gäller omfattningen av skyldigheterna föreslås en modell med olika nivåer för de olika tillgänglighetstjänsterna som ökar stegvis i omfattning för varje år. De föreslagna nivåerna är en avvägning mellan de krav som gäller idag och den långsiktiga ambitionen att öka tillgängligheten, utan att vara väsentligt högre än i andra länder eller så omfattande att programföretag med små resurser riskerar att slås ut. Även tjänsternas kostnader och den tekniska utvecklingen har vägts in i bedömningen.

Som en del av beslutsunderlaget har A-focus undersökt omfattningen av skyldigheterna i andra länder i Europa och funnit att de flesta länder som undersökts har specificerat kvantifierbara skyldigheter avseende framförallt dold textning och i betydligt mindre utsträckning för teckenspråkstolk och syntolk. Talande textremsa är det få länder som har reglerat men i de fall detta har gjorts är omfattningen betydligt högre än för teckenspråkstolk och syntolk. Trenden är mot en ökning av omfattningen av framförallt dold textning, inklusive textning av direktsända TV-program.

De nivåer som föreslås är att:

- Textning av förinspelade TV-program på svenska tillhandahålls i 25 procent av programtiden och ökas successivt till 90 procent över en femårsperiod.



- Textning av direktsända TV-program på svenska tillhandahålls i 1 procent av programtiden och ökas successivt till 30 procent över en femårsperiod.
- Syntolkning av förinspelade TV-program på svenska tillhandahålls i 1 procent av programtiden och ökas successivt till 3 procent över en femårsperiod.
- Teckenspråkstolkning av TV-program på svenska tillhandahålls i 1 procent av programtiden och ökas successivt till 3 procent över en femårsperiod.
- Talande textremsa på utländska förinspelade TV-program tillhandahålls i 1 procent av programtiden och ökas successivt till 30 procent över en femårsperiod.

De procentuella nivåerna ska beräknas på TV-kanalernas faktiska omfattning i timmar, dock maximalt motsvarande 14 timmar per dag i syfte att utjämna skillnaderna mellan de olika TV-kanalernas olika omfattning i sändningstid. Sändningstid för reklam och sk infomercials exkluderas. Servicerepriser inte ska tillgodoräknas som bas för uppfyllnad av de ålagda kraven. De procentuella nivåerna i tabell 3 i rapporten är satta med detta i åtanke.

Vidare föreslås att:

- Merparten av utbudet av tillgänglighetstjänster till TV-program, bör styras till TV-program som börjar mellan t ex kl 17-23.
- Det bör vara upp till programföretagen vilka TV-program de finner mest lämpliga att tillhandahålla tillgänglighetstjänster för, oavsett programtyp eller om de är regionala, lokala eller nationella.
- Med vilken teknik programbolagen väljer att distribuera tjänsterna bör ej regleras, däremot bör det övervägas att ge programbolagen möjlighet att använda webb-TV som ett alternativ.



Regleringen bör följas upp årligen av Myndigheten. Även de programföretag som ej är ålagda en kvantitativt specificerad reglering bör årligen inkomma med redogörelse för vad de gör för att tillgängliggöra sitt utbud.



Innehållsförteckning

A-FOCUS	2
SAMMANFATTNING	3
1 BAKGRUND	8
1.1 SYFTE.....	9
1.2 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	9
2 TILLGÄNGLIGHETSTJÄNSTER FÖR TV-PROGRAM	10
3 GÄLLANDE REGELVERK OCH TILLSTÅNDSVILLKOR	12
3.1 AV-DIREKTIVET	13
3.2 RADIO- OCH TV-LAGEN	14
3.3 YTTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGEN	16
3.4 GÄLLANDE TILLSTÅNDSVILLKOR	17
4 REGLERINGENS UTFORMNING I ANDRA LÄNDER	19
5 MÖJLIGA TYPER AV REGLERING	23
5.1 SKYLDIGHETERNAS OMFATTNING	24
5.2 SPECIFICERADE OCH OSPECIFICERADE SKYLDIGHETER.....	25
6 FÖRSLAG TILL BESLUTSMODELL	27
6.1 FINNS BEHOV AV ATT ÅLÄGGA SKYLDIGHETER?	27
6.2 VILKA TV-KANALER BÖR ÅLÄGGAS SKYLDIGHETER?.....	28
6.3 I VILKEN OMFATTNING BÖR TJÄNSTERNA ERBJUDAS?	33
7 TILLÄMPNING AV BESLUTSMODELL	48
7.1 FALLER TV-KANALEN UNDER SVENSK JURISDIKTION?.....	48
7.2 NÅR TV-KANALEN ÖVER GRÄNSEN FÖR TITTARTIDSANDEL?	48
7.3 PROGRAMFÖRETAGETS FINANSIELLA SITUATION?.....	49
7.4 UPPFÖLJNING	50



1 Bakgrund

Myndigheten för radio och tv (även kallad Myndigheten, nedan) har fått i uppgift att besluta om i vilken omfattning leverantörer av medietjänster ska vara skyldiga att utforma sina tjänster så att de också blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Skyldigheten omfattar endast tillgänglighetstjänster som textning, tolkning, uppläst text eller liknande och inte innehållsrelaterade tjänster. Regeringen har i uppgift att fatta motsvarande beslut för public service-företagen.

Myndigheten för radio och tv har för avsikt att under juni månad år 2011 meddela enskilda beslut för de leverantörer av medietjänster som sänder linjär TV via marknät eller satellit och som lyder under svensk jurisdiktion. Vid bestämmandet av hur, och i vilken omfattning, tjänsterna ska göras tillgängliga ska hänsyn tas både till den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster och till varje leverantörs finansiella förutsättningar att uppfylla sådana skyldigheter. Som ett första steg i Myndighetens beslutsprocess ska den beslutsmodell utifrån vilken programföretagen ska utses och skyldigheternas omfattning beskrivas. A-focus har fått i uppdrag att ta fram förslag på beslutsmodell. Som nästa steg kommer denna rapport, dvs förslag på beslutsmodell att samrådats med marknaden. Slutligen har Myndigheten för avsikt att fatta beslut om val av beslutsmodell för denna process.

A-focus har tidigare kartlagt behoven av tillgänglighetstjänster hos personer med funktionsnedsättning, vilka tjänster som finns idag för att tillgängliggöra leverantörernas linjära TV-tjänster och vilka tekniker som utnyttjas i praktiken samt undersöka utvecklingen av dessa tillgänglighetstjänster.² I denna kartläggning redovisades en uppskattning av kostnader för att tillgängliggöra de olika tjänsterna, den kapacitet som krävs för att tillgängliggöra tjänsterna och om kostnaderna varierar beroende på vilken plattform (marknät, tråd eller satellit)

² A-focus; Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, december 2010.



som sändningarna utgår ifrån. En internationell utblick genomfördes också. Kartläggningen sammanställdes i en skriftlig rapport som Myndigheten lämnat på offentlig konsultation. Innehållet i den rapporten och de inkomna åsikterna har beaktats av A-focus i detta arbete.

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att lämna förslag på hur beslutsmodell/er kan utformas och tillämpas vid beslut om leverantörers skyldigheter att utforma sina tjänster så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Beslutsmodellen ska vara tydlig, förutsägbar och flexibel över tid. Den ska omfatta de leverantörer som bedriver linjär TV-sändning i marknät och satellit och som lyder under svensk jurisdiktion. Vid beslut ska hänsyn tas både till den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster och till leverantörens finansiella förutsättningar att uppfylla sådana skyldigheter. En jämförelse av hur beslutsmodeller och krav utformats i andra länder ska ingå. I arbetet har innehållet från A-focus rapport från december 2010; "Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning", beaktats samt åsikter från den konsultationen.

De tillgänglighetstjänster som är aktuella för eventuell reglering är textning, syntolkning, teckenspråkstolkning och uppläst textremsa. I vissa rapporter och i lagens förarbeten benämns dessa tjänster som tekniska hjälpmedel, detta för att förtydliga att det inte handlar om innehållsrelaterade tjänster.

1.2 Uppdragets genomförande

I framtagandet av förslagen på beslutmodellens utformning har A-focus har utgått från ett brett underlag av information, däribland:

- Intervjuer och research avseende regleringen i Storbritannien, Norge, Danmark, Finland, Tyskland, Nederländerna, Belgien och Irland.



- Statistik avseende tittartid och utbud av tillgänglighetstjänster från Mediamätning i Skandinavien (MMS), Granskningsnämnden³ och Sveriges Televisions public service-redovisning 2009.
- Gällande reglering och tillståndsvillkor i Sverige.
- Kompletterande intervjuer med programföretag, förutom de som gjorts inom ramen för A-focus tidigare rapport "Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning".
- Inkomna remissvar på A-focus rapport "Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning".

Uppdragets genomförande och intressanta iakttagelser har löpande stämts av med ansvariga hos Myndigheten för radio och tv. Arbetet med denna rapport har i huvudsak genomförts under januari och februari år 2011.

2 Tillgänglighetstjänster för TV-program

Det finns ett flertal olika tillgänglighetstjänster som gör att TV-program blir mer tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. De typer av funktionsnedsättningar som främst adresseras genom de olika tjänsterna är nedsatt syn och hörsel, men även personer med andra typer av funktionsnedsättningar kan ha nytta av tjänsterna, t ex dyslektiker eller personer med kognitiva funktionsnedsättningar.

De tillgänglighetstjänster som har kartlagts inom ramen för denna studie är de som för linjär TV huvudsakligen tillhandahålls av programföretag i Sverige och i andra länder, dvs undertext, talande text, syntolk, teckenspråkstolk. Nedan följer en kortfattad genomgång av dessa fyra tjänster. För en mer detaljerad beskrivning av

³ Svenskt TV utbud 2009



de olika tilläggstjänsterna hänvisas till A-focus rapport "Utredning avseende TV-tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning".

- Dold textning av TV-program omfattar TV-program på svenska och är en tjänst för dem som på grund av nedsatt hörsel eller annat har svårt eller omöjligt att uppfatta talet. Tjänsten är framförallt ämnad för hörselskadade eller döva men även andra målgrupper har nytta av den, vilket bl a har framhållits i remissvaren. Tjänsten är relativt enkelt tillgänglig via text-TV men tillgängligheten skulle kunna förbättras ytterligare om alla TV-kanaler visade textremsan på samma text-TV sida, t ex sidan 888, och dessutom sände den som DVB-text för dem som kan ta emot sådan.
- Talande textremsa är en syntetisk röst som läser upp översättningstexten. Talande textremsa vänder sig främst till synskadade men är också till stor nytta för dem som läser långsamt och därför inte hinner med att läsa undertexten, detta kan gälla t ex dyslektiker. Tjänsten talande textremsa är svårtillgänglig för användarna beroende på att konsumenten behöver ha två olika digital-TV-boxar för att kunna använda tjänsten. Det är tekniskt komplicerat att såväl installera som att handha en lösning med två olika boxar och två fjärrkontroller.
- Syntolkning, eller talad beskrivning, handlar om att förmedla information som inte är tillgänglig för den som inte ser. Syntolkning innebär att en inspelad röst beskriver vad som syns i bild i ett TV-program under naturliga pauser i dialogen. På detta sätt kan synintryck förmedlas till synskadade personer. Om syntolkningen ska vara valbar att slå på, eller av, kan den i likhet med talande textremsa sändas ut som en separat ljudkanal. I likhet med tjänsten talande textremsa måste konsumenten då ha två digital-TV boxar och det anses vara relativt tekniskt komplicerat att installera och använda.
- Teckenspråkstolkning innebär att en person som talar teckenspråk översätter det talade språket till teckenspråk för döva personer som förstår



teckenspråk. I linjär TV visas teckenspråkstolken, dvs den person som tolkar talet till teckenspråk, i en del av rutan. I dagsläget saknas tillgänglig teknik för att konsumenten ska kunna slå av och på visning av teckenspråkstolken vilket betyder att när TV-program med teckenspråkstolk sänds ut i linjär TV är den synlig för alla tittare. I vissa länder sänds TV-program med teckenspråkstolk i en särskild TV-kanal, vilket inte är en lösning som diskuteras i Sverige.

3 Gällande regelverk och tillståndsvillkor

Regeringens politik för personer med funktionsnedsättning omfattar insatser för att undanröja hinder för full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Insatserna ska bekämpa diskriminering och ge barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Varje människa ska ha möjlighet att påverka beslut som rör ens eget liv. Det övergripande målet innefattar att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhällets alla delar på jämlika villkor.⁴

Den övergripande målsättningen och politiken gäller även för audiovisuella tjänster där målet på lång sikt ska vara att hela utbudet för radio och TV i allmänhetens tjänst ska göras tillgängliga för alla medborgare. För linjär TV-sändning i marknät och satellit gäller att det är viktigt att personer med funktionsnedsättning ges största möjliga tillgång till program som sänds i TV eller sökbar text-TV eller tillhandahålls i form av beställ-TV. För radio och TV i allmänhetens tjänst uttrycks det som att ambitionsnivån att tillgängliggöra ska

⁴ Prop. 1999/2000:79; Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken

Skr. 2009/10:166; Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt



höjas och att tillgängligheten förbättras. För linjär TV-sändning i marknät och satellit uttrycks det att kravet på tillgänglighet av program för personer med funktionsnedsättning bör vidgas och att det finns anledning att ställa högre krav än i dag på leverantörer av medietjänster.⁵

3.1 AV-direktivet

Den nya svenska radio- och tv-lagen (2010:696) trädde i kraft den 1 augusti 2010 och genomförde Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007, det så kallade direktivet om audiovisuella tjänster (AV-direktivet). AV-direktivet trädde i kraft den 18 december 2007 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna senast den 19 december 2009.⁶ AV-direktivet är ett minimidirektiv och lägger fast en lägsta nivå som medlemsstaterna ska uppfylla, vilket innebär att medlemsstaterna får föreskriva strängare eller mer långtgående regler inom de områden som samordnas genom direktivet. Enligt AV-direktivet artikel 3c (art. 7, 2010/13/EG) ska medlemsstaterna uppmuntra leverantörer av medietjänster att se till att medietjänster successivt görs tillgängliga för syn- och hörselskadade personer. Tillgängligheten bör uppnås exempelvis genom teckenspråk, programtextning, ljudbeskrivning och lättbegripliga skärmmenyer. Artikel 3 är tillämplig på såväl TV-sändningar som beställ-TV. Det framgår inte av AV-direktivet hur medlemsstaterna ska uppmuntra leverantörerna. Det enda kravet är att staten ska göra något för att åstadkomma en ökad tillgänglighet. I direktivet framhålls även att medlemsstaternas regleringsorgan ska samarbeta med varandra i bland annat dessa frågor (Artikel 23b, 2007/65/EG).

⁵ Prop. 2009/10:115; En ny radio- och tv-lag.

Prop 2005/06:112; Viktigare än någonsin - Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012.

⁶ En uppdaterad version av direktivet finns genom Europaparlamentet och rådets direktiv 2010/13/EG av den 10 mars 2010.



3.2 Radio- och tv-lagen

Artikel 3c (art. 7, 2010/13/EG) i AV-direktivet är införlivat i radio- och tv-lagen 5 kap. 12 §; "En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det ska göras i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid. Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas."

Lagen är generellt utformad och regeringen ansåg det vara olämpligt att ställa upp detaljerade regler i lagform. Detta med hänsyn till att kraven bör kunna ändras från tid till annan, men också om den tekniska utvecklingen ger anledning att ändra kraven eller att ställa nya krav. Utifrån prop. 2009/10:115 ges ytterligare vägledning i tolkningen av denna reglering.

- Det är en väsentlig skillnad mellan en skyldighet att förse TV-sändningarna med sådana tekniska hjälpmedel som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och en skyldighet att sända TV-program vars innehåll är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning, t ex nyhetssändningar som har anpassats till personer med kognitiv funktionsnedsättning. Den förstnämnda skyldigheten kan inte anses röra yttrandets innehåll så länge det är fråga enbart om tekniska hjälpmedel. Den senare skyldigheten däremot är en klar och väsentlig inskränkning i den sändandes grundlagsskyddade rätt att självständigt avgöra vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen bör därför bara avse tekniska hjälpmedel.
- Kraven bör inte ställas så högt att leverantörer av medietjänster med små resurser riskerar att slås ut från marknaden. Det bör därför finnas en



möjlighet att ställa högre krav på leverantörer med goda ekonomiska förutsättningar.

- Under en uppbyggnadsperiod kan det finnas anledning att ställa högre krav på leverantörer av medietjänster som redan har tillgång till den teknik som krävs.
- Det kan finnas skäl att göra skillnad mellan radio och TV i allmänhetens tjänst och kommersiella programföretag.
- Det kan finnas skäl att göra skillnad mellan leverantörer av medietjänster vars tjänster nyttjas av många personer och de som har fåtal användare.
- Det bör inte ställas upp betydligt högre krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning än dem som gäller i andra länder.
- Det övergripande syftet bör vara att samtliga leverantörer på sikt ökar tillgängligheten i sitt utbud.
- Kraven bör kunna ändras från tid till annan, om den enskilde leverantörens förutsättningar förändras eller om den tekniska utvecklingen ger anledning att ändra kraven eller att ställa nya krav.
- Vi bestämmande av hur och i vilken omfattning programmen ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning bör leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas. Antalet personer som följer sändningarna bör inte beaktas självständigt. Däremot bör omständigheterna ingå i prövningen av en leverantörs finansiella förutsättningar.
- Programmen ska göras tillgängliga genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik i den omfattning som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I detta fall således Myndigheten för radio och tv.
- Med hänsyn till den tekniska utvecklingen bör inte beslutet kring tillgänglighetstjänster avse en alltför lång tid.



- Regeringen anser att det inte är nödvändigt att ange att effekten på sändningsutrymmet i nät särskilt ska beaktas vid bestämmandet av skyldigheten för att göra TV-program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, då det ligger i de generella bedömningarna av tillgången till sändningsutrymme.
- Det bör finnas möjligheter att ålägga de leverantörer av medietjänster som åsidosätter skyldigheten att utforma tjänsten så att programmen blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning någon form av sanktion.

3.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

Förutom i radio och tv-lagen har ändringar inom detta område också nyligen gjorts i Yttrandefrihetsgrundlagen⁷ (YGL) som ändrades 2011-01-01 då det infördes i 3 kap. 1 § punkt 4: "skyldighet för den som sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning".

I prop. 2009/10:81 "Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor" anges att det finns ett värde i att eter- och trådsändningar i detta avseende behandlas lika och ändamålet är enligt regeringens mening så angeläget att det finns tillräckliga skäl att inskränka etableringsfriheten för trådsändningar för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Vidare framgår att

- Undantaget från etableringsfriheten ska, i likhet med AV-utredningens förslag för etersändningar, begränsas till användning av textning, tolkning, uppläst textremsa och liknande teknik för att innehållet ska

⁷ SFS-nummer 1991:1469



tillgängliggöras för personer med funktionsnedsättning. Inskränkningen får alltså inte avse något som inkräktar på programföretagens redaktionella självbestämmande.

- Hur stor inverkan på etableringsfriheten sådana regler får är beroende av den närmare utformningen och omfattningen av de regler som införs i lag. Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt är det väsentligt att lagreglerna inte blir för långtgående. De får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och de får aldrig sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.
- YGLs regler omfattar sändningar via tråd, vilket inkluderar även program som tas emot i t ex en dator eller en mobiltelefon. Detta skulle kunna påverka omfattningen av skyldigheter för tillgänglighetstjänsten, men endast under förutsättning att radio- och tv-lagen ändras till att innefatta även sändningar via tråd. En sådan ändring kan komma att ske redan nästa år.

3.4 Gällande tillståndsvillkor

Av radio- och tv-lagen följer även att ett tillstånd att sända TV eller sökbar text-TV får förenas med villkor om skyldighet att sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning.⁸ Ett sådant tillstånd som beviljats av Myndigheten för radio och tv för att sända TV eller sökbar text-TV gäller för sex år. Om det finns särskilda skäl, får Myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.⁹

⁸ 4 kap. 9 §, 5 punkt, SFS 2010:696

⁹ 4 kap. 12 §, SFS 2010:696



De tillstånd som gäller idag är utfärdade med stöd av den gamla radio- och tv-lagen.

Genom gällande tillståndsvillkor har Sveriges Television AB (beslut fattats av regeringen) och TV4 AB redan idag skyldigheter som rör tjänster till personer med funktionsnedsättning enligt följande:

SVT ska "beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig SVT:s utbud ska höjas och tillgängligheten förbättras i syfte att arbeta mot det långsiktiga målet att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. Fler teckenspråkstolkade TV-program och försök med syntolkning är en rimlig utveckling mot detta mål. Tillgängligheten för TV-program för barn och unga ska prioriteras särskilt. Program ska även produceras för speciella målgrupper. SVT ska ha en dialog med de berörda grupperna. I fråga om TV-program om och för personer med funktionsnedsättning får SVT, Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio (UR) sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. SVT:s programverksamhet för döva ska ha minst samma omfattning som under den föregående tillståndsperioden. Samtidigt ska ambitionsnivån för sändningar på teckenspråk höjas. Inriktningen på programverksamheten för döva ska vara att sända främst nyheter, information och kulturprogram på teckenspråk. Barn och ungdomar ska särskilt prioriteras. Målet för tillståndsperioden ska vara att alla program på svenska i SVT1, SVT2 och SVT:s övriga programtjänster ska textas. Textningen ska hålla en hög kvalitet. SVT ska fortsatt prioritera god hörbarhet, bl.a. genom att vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet."¹⁰

Det nuvarande tillståndet för SVT gäller till och med den 31 december 2013.

¹⁰ Kulturdepartementet; Regeringsbeslut 86, Ku2009/2313/MFI, Ku2009/2147/RS (delvis)



TV4 (TV4, TV4 Plus, TV4 Fakta, TV11, TV4 Film, TV4 Sport) ska utforma sändningarna på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för funktionshindrade genom att texta alla förinspelade rikssända svenska program samt under tillståndsperioden utveckla och börja använda metoder för att göra direktsändningar tillgängliga för hörselskadade. Tillståndet och tillståndsvillkoren för TV4 gäller under perioden 1 april 2008 - 31 mars 2014.¹¹

För närvarande är det bara de programtjänster som tillhandahålls av SVT, UR och TV4 som har sändningstillstånd med villkor avseende tillgänglighetstjänster för personer med funktionsnedsättning. Övriga programföretag som har tillstånd att sända marksänd TV har inga sådana villkor. Det kan även konstateras att befintliga tillståndsvillkor är mer utförligt beskrivna och mer omfattade vad gäller Sveriges Television än för TV4. Det är granskningsnämnden för radio och tv som har ansvar att se till att tillstånden och tillståndsvillkoren efterlevs.

4 Regleringens utformning i andra länder

Inom ramen för uppdraget har A-focus varit i kontakt med regleringsmyndigheterna i nedanstående länder. En skillnad mellan Sverige och de länder vi har fördjupat oss i är att de andra länderna har en mer detaljerad lagstiftning. Nivåer för i vilken utsträckning som de aktuella tillgänglighetstjänsterna ska tillhandahållas har skrivits in direkt i gällande lag. Vad gäller AV-direktivet så är det inget land som ännu helt har implementerat och tillämpat detta men flera länder är i process att genomföra direktivet. Den reglering som finns har således utformats inom ramen för tidigare lagstiftning. Rent generellt kan sägas att de flesta länder som undersökts har specificerat

¹¹ Radio- och TV-verket, Beslut, Dnr 361/2008 m fl



kvantifierbara skyldigheter avseende framförallt dold textning och i betydligt mindre utsträckning för teckenspråkstolk och syntolk. Talande textremsa är det få länder som har reglerat men i de fall detta har gjorts är omfattningen betydligt högre än för teckenspråkstolk och syntolk. Trenden är mot en ökning av omfattningen av framförallt dold textning, inklusive textning av direktsända TV-program.

Belgien: För närvarande är endast public service företaget reglerat enligt en förordning från 2006 med innebörden att Radio Télévision belge de la communauté française (RTBF) ska texta 800 timmar år 2009 och 1000 timmar år 2011. Det är särskilt angivet att TV-program som nyheter och informationsprogram ska prioriteras. Vissa program som t ex nyheter ska också teckenspråkstolkas och distributionen av dessa program får göras via webb-TV. AV-direktivet är inte implementerat i den nationella lagstiftningen än, men när den gör det förväntas det medföra ökade skyldigheter.

Danmark: Programföretagen Danmarks Radio (DR), TV 2 och åtta regionala TV 2 programföretag är ålagda skyldigheter att tillhandahålla textning. TV2 ska teckenspråkstolka minst två av nyhetssändningarna mellan kl 17-20. Endast public service företaget DR har krav gällande tjänsterna syntolk, teckenspråkstolk och talande textremsa. Kraven är att DR ska genomföra försök med syntolkning av vissa nyproducerade danska dramaprogram, försök med syntolkning av vissa dokumentär och faktaprogram samt försök med talande textremsa. Dessa försök ska påbörjas under år 2011. För DR 1 och DR 2 (huvudkanalerna) gäller att nästan allt ska textas före utgången av år 2012, vilket bl a innebär textning av alla nyheter. Från år 2013 ska textningen gradvis ökas för de övriga DR-kanalerna DR K och DR HD. Regionala TV2 programföretag har mindre omfattande reglering av hänsyn till deras relativa storlek.

Under år 2009 textade TV2 995 programtimmar och DR 3 664 programtimmar. DR och TV2 sände teckenspråkstolkade TV-program ca 1 timme per dag år 2009. Teckenspråkstolkning av nyheter sänds på separat TV-kanal.



Med anledning av det nya AV-direktivet pågår ett arbete med att utforma nya skyldigheter. I juni 2010 hölls ett möte med berörda parter men någon överenskommelse i frågan nåddes inte, varför ett nytt möte planeras i april år 2011.

Finland: I den nya lagstiftningen som träder i kraft i år kommer public service bolaget YLE (Yleisradio) samt tre kommersiella nationella TV-kanaler (MTV3, Nelonen och Suomi TV) att åläggas skyldigheter om textning och talande textremsa. De kommersiella TV-kanalernas skyldigheter avseende textning börjar på 15 procent av programtiden under år 2011 och ökas därefter successivt till 50 procent år 2016. För tjänsten talande textremsa gäller miniminivåerna 15 procent år 2011 och 50 procent år 2016. Musik-, sport- och barnprogram är exkluderade. En tredjedel ska sändas mellan kl 17 till 23. En tredjedel kan genomföras i programföretagets webb-TV. Programföretagets kostnader ska ej överstiga mer än 1 procent av deras omsättning och om de gör det justeras nivåerna ner.

Irland: De tio största TV-kanalerna är skyldiga att tillhandahålla dold textning i olika omfattning. Omfattningen beslutas av myndigheten BCI¹² för respektive TV-kanal individuellt med hänsyn till bl a deras tittartidsandel, finansiella situation, inriktning och typ av kanal. Skyldigheterna varierar således. Ett exempel är TG4 som är en nationell TV-kanal med 3 procent tittartidsandel, vilka är ålagda att erbjuda textning av 24 procent av programtiden år 1 och det ökar successivt till 80 procent år 10. Endast de två public service kanalerna (RTE 1 och RTE 2) är ålagda skyldigheter att erbjuda teckenspråkstolkning och syntolkning. Skyldigheterna är uttryckta som procent av total utsänd programtid under en 18-timmarsperiod per dygn.

Nederländerna: Public service bolaget Nederlandse Publieke Omroep (NPO) i Nederländerna är skyldiga att tillhandahålla textning till 95 procent av programmen. Undertext är inte en reglerad tjänst i Nederländerna men 75 procent

¹² Broadcasting Commission of Ireland



av programmen som visas som webb-TV av NPO har undertext. NPO:s huvudkanal har också skyldighet att tillhandahålla talande textremsa för 75 procent av programtiden. Vad gäller kommersiella TV-kanaler ska de erbjuda textning för 50 procent av programtiden år 2011. Syntolkning erbjuds inte och planeras inte heller att regleras. Teckenspråkstolk erbjuds i mycket liten utsträckning och enbart för vissa nyhetsprogram på morgonen.

Norge: För närvarande är endast public service kanalen Norsk Rikskringkasting (NRK) ålagd skyldighet att tillhandahålla dold textning. Enligt TV2:s tidigare koncession var de ålagda att mellan kl 8-22 texta förinspelade TV-program samt direktsända programs repressändningar. De var också ålagda att prova teknik för direkttextning (talsyntes). NRK är ålagda att texta alla nationella sändningar av TV-program mellan kl 18 till 23. I den nya lagstiftningen föreslås att alla rikssända TV-kanaler med minst 5 procent tittartidsandel ska tillhandahålla textning av alla TV-program där så är tekniskt och praktiskt möjligt. Inga andra tjänster som texttolk, teckenspråkstolk eller talande textremsa har föreslagits för reglering. Beredning pågår och beräknas vara klart under år 2011.

Storbritannien: Storbritannien är det land som har den reglering som omfattar flest programföretag, i dagsläget är det ca 60 programföretag som är ålagda skyldigheter. Alla programföretag med mer än 0,05 procent av tittartidsandelen är skyldiga att tillhandahålla tjänster för dold textning, syntolk och teckenspråkstolk. Regleringens omfattning ökar år för år enligt en angiven skala. Programföretagens kostnader för att erbjuda tjänsterna ska inte överstiga mer än 1 procent av deras omsättning. Omfattande textning sker av TV-program även i direktsändning samt regionala program för BBC. Valet av vilka TV-program som ska textas har överlåtits till programföretagen men rekommendationen är att de prioriterar de TV-program som har flest tittare samt särskilt beakta äldre.

Tyskland: Inga skyldigheter har ålagts några programföretag avseende de aktuella tjänsterna. Tyskland planerar heller inte att införa några sådana. Public service bolaget Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) har på eget initiativ utfäst sig till att öka



antalet TV-program som textas genom att höja kvoten för textning av direktsända program från 295 timmar per år till 450 timmar per år.

5 Möjliga typer av reglering

Som nämnts i inledningen är målet på lång sikt att samtliga audiovisuella tjänster ska göras tillgängliga för alla medborgare. För linjär TV-sändning i marknät och satellit uttrycks det att kravet på tillgänglighet av TV-program för personer med funktionsnedsättning bör vidgas och att det finns anledning att ställa högre krav än i dag på leverantörer av medietjänster. Det främsta medlet för att göra TV-program tillgängliga för alla är att ålägga programföretagen skyldigheter att tillhandahålla de nödvändiga tillgänglighetstjänsterna i den omfattning som krävs. Som vägledning i utformningen av dessa skyldigheter ges av lagen att tjänsten ska utformas på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande. Skyldigheten ska inte omfatta att tillhandahålla innehållsrelaterade tjänster, vilket är ett begrepp som även omfattar hörbarhet.

Vid utformningen av skyldigheterna ska hänsyn tas till den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster. Det är i stor utsträckning upp till Myndigheten att besluta hur skyldigheterna ska vara utformade. Det är viktigt att skapa skyldigheter som är så tydliga att de leverantörer som åläggs skyldigheterna också förstår vad som krävs för att uppfylla dem. De avväganden som Myndigheten bör göra är vilka tillgänglighetstjänster som bör regleras samt i vilken omfattning. I dessa avväganden bör Myndigheten ta hänsyn till kostnaderna för den teknik som respektive tjänst kan tänkas baseras på, var i den tekniska utvecklingen som dessa tjänster är, vilka skyldigheter som redan finns i gällande tillståndsvillkor och vilken leverantör av programtjänster det rör sig om.

Hur omfattande Myndigheten väljer att utforma skyldigheterna ska styras av i vilken grad effekter ska uppnås på marknaden och under vilken tid. I



utformningen av dessa skyldigheter har Myndigheten att välja mellan omfattningen av skyldigheterna samt hur specificerade skyldigheterna ska vara.

5.1 Skyldigheternas omfattning

Hur omfattande skyldigheterna ska vara beror på ambitionsnivån för tillgänglighörandet av utbudet. Regeringen anser att det finns anledning att ställa högre krav än idag på leverantörer av medietjänster i detta avseende, att skyldigheterna ska vara avgränsade till tekniska hjälpmedel, att det inte ska vara högre krav än vad som ställs i andra länder, att det ska vara en successiv ökning av tillgänglighet, att högre krav kan ställas på leverantörer av medietjänster som redan har tillgång till den teknik som krävs, att skillnad kan göras mellan leverantörer av medietjänster vars tjänster nyttjas av många personer och de som har fåtal användare, skyldigheterna får inte vara ett hot mot den fria åsiktsbildningen och inte vara så betungande att en mindre aktör slås ut från marknaden.

Lagen är, förutom en viss specificering i vilka tilläggstjänster som berörs, primärt uttryckt i kvalitativa termer. Att specificera omfattningen och fastställa nivåer för eventuell kvantifiering är upp till Myndigheten. Myndigheten kan välja att utforma skyldigheternas omfattning generellt och utifrån kvalitativa parametrar, att ange omfattningen detaljerat och utifrån kvantitativa parametrar, eller både och. Att kvalitativt ange omfattningen av en skyldighet kan t ex uttryckas som att en leverantör av programtjänster ska inleda försök med att tillhandahålla en viss tjänst eller uppvisa höga ambitioner för att tillgängliggöra sitt programutbud. Att kvantitativt ange omfattningen av skyldigheten kan motsvara att en viss andel av TV-programmen ska göras tillgängliga. Med en mer kvalitativ beskrivning och/eller förväntan av skyldigheterna får programföretagen själva avgöra hur arbetet för att öka tillgängligheten ska bedrivas och vilket ansvar de ska ta, i vilken takt och med hjälp av vilka tjänster. En nackdel med detta kan vara att det successiva tillgänglighörandet kan gå alltför långsamt. Vad gäller styrning i form av kvantitativa termer är fördelen att samtliga inblandade, såväl leverantörer, användare som Myndighet vet dels vad som ska åstadkommas, dels vad som ska



följas upp. Nackdel kan vara att nivåerna för tillgängliggörandet ska fastställas i förväg, på tjänster som ibland kan vara under utveckling, vilket om det blir felaktigt kan bli betungande för dem som är ålagda skyldigheterna. Det kan också med den tekniska utvecklingen visa sig att tillgängliggörandet skulle kunna gå fortare. Oavsett på vilket sätt som skyldigheter uttrycks i kvalitativa eller kvantitativa termer bör de reglerade programföretagens skyldigheter ses som minimikrav.

5.2 Specificerade och ospecificerade skyldigheter

Hur specificerade skyldigheterna ska vara måste ställas i relation till syfte och behov. Huvudsyftet får anses vara att personer med funktionsnedsättning ska ha tillgång till utbudet precis som resten av befolkningen. Av lagen följer att skyldigheterna bör specificera vilken typ av tilläggstjänst som ska tillhandahållas. Förutom vilka tjänster som ska tillhandahållas anger inte lagen hur skyldigheterna ska vara specificerade. Med specificering avses att i skyldigheterna ange t ex på vilket sätt, med vilken teknik en tjänst ska distribueras eller med vilken kvalitet. Exempelvis skulle det i skyldigheterna kunna anges att dold textning ska ske med hjälp av distributionstekniken DVB-textning (som alternativ till dolt textning via text-TV), med vilken kontrast och färg undertexten ska ha, villkor för tillgängliggörandet, att tilläggstjänsten ska framgå i programtablån, prioritering av vissa typer av TV-program och målgrupper eller prioritera vissa tider på dygnet när skyldigheterna ska realiseras. Specificering av skyldigheter kan även göras utifrån kvalitativa aspekter som att god hörbarhet ska eftersträvas, att upplevelsen av tilläggstjänsten ska vara likvärdig med personer som inte har funktionsnedsättning, att tjänsten ska vara användarvänlig, eller liknande.

Fördelarna med specificerade skyldighetsbeslut är att Myndigheten på förhand kan ställa krav på hur tjänsten ska vara utformad och med vilka kvalitetskrav. Därmed elimineras riskerna för att programföretagen erbjuder tjänster som inte håller tillräckligt hög kvalitet för att vara till nytta för dem som behöver dem. Nackdelarna med alltför specificerade skyldighetsbeslut är att det finns en risk att regleringen blir för långtgående och styrande vilket i sin tur medför att den blir



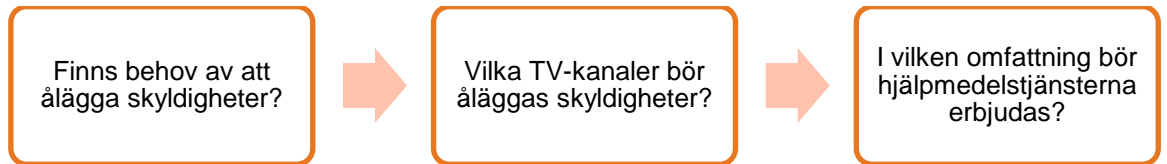
mindre flexibel och effektiv över tiden. Fördelarna med skyldighetsbeslut som inte är specificerade i detalj är att programföretagen har större möjlighet att anpassa sig till användarnas behov genom att följa den tekniska utvecklingen. Det kan i sin tur vara ett både mer kostnadseffektivt och användarvänligt sätt att uppnå huvudsyftet. Ofta finns det uttryckt i svensk juridik att detaljreglering ska undvikas på områden där sådan reglering inte är nödvändig. På en marknad där ny teknik är under utveckling kan det vara olämpligt att Myndigheten i detalj styr utvecklingen i en viss riktning, särskilt då också den nya radio- och tv-lagen framhåller att den är en teknikneutral lagstiftning som ska ge branschen bättre villkor och förutsättningar att främja mångfald, konkurrens och kvalitet. Samtidigt kan det visa sig att det är behövligt om programföretagen inte genom egna initiativ följer utvecklingen i den riktning som krävs för att uppfylla den långsiktiga ambitionen. En annan nackdel med ospecificerade beslut är att de kan ge upphov till problem och otydlighet när skyldigheten kan anses vara uppfylld. Det kan visa sig att ospecificerade skyldigheter måste specificeras ytterligare för att nyttan hos användaren ska kunna uppnås. Det kan också visa sig att kraven kan behöva ändras från tid till annan.

Enligt A-focus uppfattning är det mest lämpligt att en reglering i grunden baseras på en kvantitativ angivelse av skyldigheternas omfattning men ger programbolagen utrymme för att välja mest lämplig teknik för produktion och distribution av tjänsterna. Alltför kvalitativt specificerade skyldigheter tenderar att motverka användandet av ny teknik som kan effektivisera både produktion och distribution av de aktuella tjänsterna till nackdel för dem som har nytta av dem.



6 Förslag till beslutsmodell

A-focus föreslår att Myndigheten använder en beslutsmodell som i grunden består av nedanstående steg.



6.1 Finns behov av att ålägga skyldigheter?

Det första steget i den modell som A-focus föreslår är att Myndigheten bedömer och beslutar i vilken utsträckning det föreligger behov av reglering.

Regeringens målsättning är att samtliga TV-kanaler på sikt ökar tillgängligheten i utbudet. Detta baseras på insikten att ett betydande antal konsumenter, på grund av funktionsnedsättningar, inte kan ta del av TV-sändningar på lika villkor som andra om inte TV-sändningarna anpassas med tillgänglighetstjänster i form av t ex textning, syntolk, teckenspråkstolk eller talande textremsa.

Det förekommer att programföretag tillhandahåller tillgänglighetstjänster utan att de är ålagda sådana skyldigheter. Det kan därför vara motiverat för Myndigheten att bedöma om programföretagen kan tänkas erbjuda konsumenterna de aktuella tillgänglighetstjänsterna i sådan utsträckning att regeringens mål uppfylls utan reglering.

TV-kanalerna SVT1, SVT2 och TV4 är enligt sändningstillstånden skyldiga att tillhandahålla textning av alla förinspelade TV-program. Det är svårt att avgöra i vilken omfattning de skulle fortsätta göra det utan reglering. Vi kan dock konstatera att textning görs i betydligt mindre omfattning (antal programtimmar) för de programföretag, och i de länder, där reglering saknas. Värt att notera är att TV3 textar förinspelade TV-program på svenska trots att de inte har denna skyldighet. Detta är dock inte särskilt betungande för TV3 eftersom endast en liten andel av kanalens TV-program är av svenskt produktionsursprung. A-focus



slutsats är att textning av svenska förinspelade TV-program sannolikt skulle erbjudas av flera TV-kanaler även utan reglering - dock inte i önskad omfattning.

Vad gäller textning av direktsända TV-program, syn- och teckenspråkstolk samt talande textremsa tillhandahålls dessa tjänster inte av något oreglerat programföretag i något av de undersökta länderna. Dessa tjänster är förhållandevis dyra att producera och det kommersiella incitamentet att tillhandahålla dem är begränsat. Det finns heller inte anledning att tro att kostnaderna för tjänsterna under de närmaste åren kommer att minska i sådan omfattning att situationen ändras. De primära målgrupperna för syntolk och teckenspråkstolk är dessutom små, vilket påverkar det kommersiella intresset negativt. Det saknas kommersiella incitament att tillhandahålla dessa tjänster och det finns inget som talar för att någon av dessa tjänster skulle tillhandahållas i önskad omfattning i Sverige utan reglering.

För att nå det övergripande syftet att samtliga TV-kanaler på sikt ökar tillgängligheten i utbudet är reglering enligt A-focus uppfattning således nödvändig.

6.2 Vilka TV-kanaler bör åläggas skyldigheter?

Vid bedömningen av vilka TV-kanaler som bör åläggas skyldigheter avseende de aktuella tjänsterna bör hänsyn tas till nedanstående:

- Regeringens målsättning är att tillgänglighet av program för personer med funktionsnedsättning vidgas och att det finns anledning att ställa högre krav än i dag på leverantörer av medietjänster. (Prop. 2009/10:115)
- De programföretag som kan åläggas skyldigheter är de som bedriver linjär TV-sändning i marknät och satellit och som omfattas av svensk jurisdiktion. (Radio- och tv-lagen (2010:696).)
- SVT, UR och TV4 är enligt sändningstillstånden ålagda krav på att erbjuda tillgänglighetstjänster.



- Det kan finnas skäl att göra skillnad mellan programföretag med TV-kanaler med många respektive fåtal användare. (Prop. 2009/10:115)
- Programföretagens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen bör beaktas. (Prop. 2009/10:115)

Utgångspunkten är att alla TV-program bör erbjuda samtliga tillgänglighetstjänster så att alla kan ta del av TV-programmen på lika villkor. Det innebär i förlängningen att alla programföretag bör tillhandahålla de aktuella tjänsterna. Det kan vara kostsamt, beroende på vilka tjänster som ska erbjudas och i vilken omfattning. Kostnaderna för att erbjuda de aktuella tjänsterna är fortfarande så pass höga att om mindre programföretag skulle åläggas kvantifierade långtgående skyldigheter skulle det kunna innebära risk för att de slås ut och att regleringen i sig blir ett etableringshinder. Det är därför inte rimligt att alla programföretag ska erbjuda de aktuella tjänsterna.

Hänsyn bör rimligtvis också tas till att verkningsgraden för de kostnader som en reglering innebär för ett programföretag kan bli orimligt låg. Att producera och distribuera en programtimme med t ex teckenspråkstolk kostar lika mycket oavsett hur många konsumenter som i slutändan tar del av programmet.

Verkningsgraden, i form av kostnad per faktiskt antal tittare, blir därför sämre ju lägre tittartidsandel en TV-kanal har.

I de länder som A-focus analyserat har de ålagda skyldigheterna vanligtvis beslutats av ansvarigt departement. Det anges ofta tydligt från departementen vilka TV-kanaler som ska omfattas, vilka skyldigheter som ska åläggas och i vilken omfattning. Vad som ligger till grund för besluten är dock mindre tydligt. De flesta länderna har reglerat public service företaget samt någon eller några av de kommersiella TV-kanaler som har högst tittartidsandel.

Storbritanniens regleringsmyndighet Ofcom har använt sig av en nedre gräns på 0,05 procent av tittarandelen, vilket resulterade i att ca 60 st TV-kanaler ålades skyldigheter. Ofcoms erfarenhet är dock att denna gräns är för låg och att den snarare borde vara på 1 procent eftersom verkningsgraden annars blir orimligt låg.



I Norge är en nedre gräns på 5 procent av tittartidsandelen på förslag från departementet men den ansvariga myndigheten Medietilsynet har framfört att de anser att gränsen är för högt satt. Värt att notera är att antalet TV-tittare är ca 57 miljoner i Storbritannien och ca 4 miljoner i Norge.

Att använda ett tydligt gränsvärde som utgår från tittartiden ger en tydlighet och förutsägbarhet för de berörda programföretagen. Värt att notera är att för kommersiella TV-kanaler finns det ett samband mellan programföretagets intäkter och TV-kanalens tittartidsandel. För att stärka kopplingen mellan programföretagens finansiella förutsättningar och regleringens omfattning bör det även finnas ett kostnadstak som är i förhållande till bolagens omsättning, se nedan under rubriken Kostnadstak.

Vi föreslår därför att Myndigheten använder den typ av metod som används i bl a Storbritannien och Norge med ett nedre gränsvärde på mellan 1 till 5 procent tittartidsandel. Detta säkerställer att regleringen uppnår en rimligt god verkkningsgrad i de kostnader som programföretagen åläggs att bära.

Hänsyn bör också tas till att det övergripande målet är att samtliga programföretag ökar tillgängligheten i sitt utbud på sikt. Den nedre gräns som Myndigheten beslutar gälla, kan därför förslagsvis successivt sänkas i takt med att kostnaderna för att producera och distribuera de aktuella tjänsterna minskar, främst tack vare teknisk utveckling men också tack vare skalfördelar hos externa leverantörer. Med skalfördelar avses i detta sammanhang att tjänster som t ex syntolk och teckenspråkstolkning som idag produceras i mycket små volymer kommer att kunna produceras effektivare och till lägre kostnad om det görs i större omfattning.

En tänkbar trappa för detta kan utformas t ex enligt nedan.

År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År 2015
5 %	4 %	3 %	2 %	1 %

Tabell 1: Förslag på gränsvärden för tittartidsandel



De programföretag som faller under den nedre gränsen bör inte åläggas kvantifierade skyldigheter utan istället en kvalitativt uttryckt skyldighet att främja tillgängligheten av sina program.

Ett alternativ till ovanstående modell med tydliga tittartidsbaserade gränsvärden är den modell som använd i Irland där myndigheten BCI gör en mer kvalitativt baserad individuell bedömning av respektive TV-kanal och programföretag. BCI gör en samlad bedömning med hänsyn till hur etablerad TV-kanalen är, utbudets inriktning, typ av programföretag, teknisk kapacitet etc. Fördelen med en sådan metod kan vara att större hänsyn kan tas till respektive TV-kanal och programföretags unika förutsättningar och situation. Nackdelen är att det blir en mindre tydlighet och förutsägbarhet för programföretagen och en större grad av godtycke från Myndighetens sida samt att metoden är mer komplicerad och betungande för Myndigheten att hantera.

6.2.1 Definitioner och detaljer

Vid beslut om vilka TV-kanaler som ska tillhandahålla de aktuella tillgänglighetstjänsterna är det viktigt att det finns en tydlighet avseende vad som avses med tittartidsandel. Det är också av betydelse hur lokala eller regionala TV-kanaler skall bedömas.

Tittartidsandel

Definitionen på tittartidsandel är normalt andel i procent av den totala tittartiden som ägnats åt respektive kanal. Mätning av tittartiden görs typiskt sett med hjälp av en elektronisk utrustning som placeras ut hos ett representativt urval av några tusen hushåll och som mäter deras TV-tittande i detalj. I Sverige fördelar sig tittartidsandelen enligt nedan.

Kanal	Tittartidsandel
SVT1	23,2
TV4	19,2
TV3	8,1
SVT2	6,9
Kanal 5	6,8



TV6	5,2
TV4+	3,7
svtB	2,8
TV8	2,4
Kanal 9	2,2
TV4 Sport	1,3
TV4 Fakta	1,2
Discovery	1,2
svt24	1
Kunskapskanalen	1
Nickelodeon	0,9
MTV	0,8
TV4 Film	0,8
Eurosport	0,6
TV400	0,5
Disney XD	0,4
TV10	0,3
Comedy Central	0,2
TLC	0

Tabell 2. Procentuella tittartidsandelar för de 24 st TV-kanaler med högst andelar år 2010 inklusive reklam och infomercials. Källa MMS.

Tabellen ovan visar tittartidsandelarna för de 24 st TV-kanaler i Sverige som har högst andel. För tittartid avseende övriga TV-kanaler, se bilaga 3. Värt att notera är dock att många "svenska" TV-kanaler som t ex TV3, Kanal 5, TV6 och TV8 har sina säten i andra länder. De omfattas därför inte av svensk lag och Myndigheten kan därför inte ålägga dem skyldigheter att tillgängliggöra sina tjänster. De TV-kanaler som inte omfattas av svensk lag är markerade med fetstil i tabellen ovan. Ej heller public service kanalerna åläggs eventuella skyldigheter avseende tillgänglighetstjänster av Myndigheten utan detta görs av regeringen.

Hänsyn bör tas till att TV-kanalernas tittartidsandel förändras från ett år till ett annat och utformningen av regleringen bör försöka undvika en situation där TV-kanaler regleras, eller inte, från det ena året till det andra beroende på mindre ändringar i deras tittartidsandel. För dem som ligger nära den procentgräns som beslutas av Myndigheten kan skillnaden mellan reglering eller inte vara att de t ex upphör att distribueras i någon av de större TV-operatörernas baspaket. En metod



att försäkra sig om en högre grad av stabilitet kan vara att programföretagen ska ha en tittartidsandel som under båda de två senaste åren överstiger gränsvärdet. Bedömningen som görs av Myndigheten för radio och tv år 2011 skulle i så fall baseras på tittartidsandelar för båda åren 2009 och 2010. A-focus rekommenderar detta.

Lokala eller regionala TV-kanaler

Alla TV-kanaler är inte nationella utan vissa sänder lokalt eller i en viss region. Dessa kanaler är som regel små och har relativt sett få tittare. Om det nedre gränsvärdet för att bli ålagd skyldighet inte är lägre än 1 procent tittartidsandel ur ett nationellt perspektiv kommer i praktiken ingen lokal eller regional TV-kanal att omfattas av regleringen. Behovet av att ta del av regionala TV-kanaler kan förvisso vara minst lika stort som för nationella kanaler. Kostnaderna för att tillhandahålla de aktuella tjänsterna är dock, åtminstone under de närmaste åren, för hög för att det ska anses rimligt att en lokal TV-kanal med få tittare ska vara skyldiga att bära denna kostnad. Risken för att programföretaget ska slås ut är enligt A-focus uppfattning för stor. A-focus rekommendation är därför att Myndigheten tills vidare avvaktar med reglering av lokala eller regionala TV-kanaler, vilket uppnås genom föreslaget gränsvärde för tittartidsandel.

I vilken utsträckning som nationella TV-kanaler ska tillhandahålla tillgänglighetstjänster för regionala utsändningar är en annan fråga vilken berörs nedan.

6.3 I vilken omfattning bör tjänsterna erbjudas?

Vid bedömning av i vilken omfattning det är lämpligt att ålägga skyldigheter avseende de aktuella tjänsterna bör hänsyn tas till nedanstående:

- Regeringens handikappolitiska långsiktiga mål är att hela utbudet ska tillgängliggöras för alla medborgare.



- Enligt AV-direktivet ska medlemsstaterna uppmuntra leverantörer av medietjänster att se till att medietjänster successivt görs tillgängliga för syn- och hörselskadade personer. (2007/65/EG)
- Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt är det väsentligt att regleringen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. (YGL)
- Kraven bör inte ställas betydligt högre än i andra länder eller så högt att programföretag med små resurser riskerar att slås ut. (prop. 2009/10:115)
- Det kan finnas skäl att skillnad mellan radio och TV i allmänhetens tjänst och kommersiella programföretag (prop. 2009/10:115). (Kommersiella programföretag bör rimligtvis inte åläggas mer långtgående skyldigheter än vad regeringen ålägger SVT.)
- De nivåer som enligt sändningstillstånden gäller för SVT/UR och TV4-kanalerna.

A-focus analys av hur regleringen av tillgänglighetstjänster för TV utformats i andra länder visar att den mest vanligt förekommande metoden att ange omfattningen av regleringen är i andel av TV-kanalens programtid. Det kan t ex innebära att en TV-kanal ska tillhandahålla textning för 80 procent av programtiden. Vad gäller tjänsterna syntolk, teckenspråkstolk och talande textremsa anges dessa också ofta som andel av programtid men på betydligt lägre nivåer. Det är lika vanligt att tillgänglighetstjänsterna inte regleras med specifika procentnivåer utan i mer kvalitativa termer. Det kan t ex uttryckas i termer av att programföretaget ska inleda tester med de aktuella tjänsterna och att dessa därefter ska utvärderas. Efter att tester har genomförts går regleringen ofta över till specifika procentnivåer, om än på låga nivåer till en början.

I praktiken använder så gott som alla länder metoden att regleringen börjar på relativt låg nivå, ibland med testverksamhet, och därefter ökas successivt i omfattning mer eller mindre snabbt. Det är tydligt att många länder utgår från den



modell som har utvecklats av Ofcom i Storbritannien där nivåerna är desamma för alla reglerade TV-kanaler, förutom BBC, och successivt ökar år från år.

Reglering av textning kan uttryckas i form av procent av en TV-kanals totala programtid. I länder som sänder de flesta TV-program på det egna språket är det ofta naturligt att göra så. I Sverige där TV-kanalerna sänder olika mycket program på svenska respektive andra språk kan det vara mer logiskt och praktiskt att reglera textning som andelen av TV-program med svenskt ursprung, eller på svenska.

Vissa länder har en reglering som innebär att en viss andel av alla TV-program ska textas medan andra länder uttrycker regleringen i mer differentierade termer där skillnad görs på om programmen är förinspelade eller direktsända, på det egna språket eller utländska. Det är svårt att göra direkta jämförelser mellan olika länder i detta hänseende eftersom andelen utländska program skiljer sig åt högst väsentligt. Med tanke på den stora skillnaden i kostnad och produktionsmetod mellan att texta förinspelade eller direktsända TV-program anser A-focus att det är rimligt att ha olika nivåer på reglering och att den därmed bör differentieras.

Textning

Hjälpmedlet textning omfattar dold textning av TV-program på svenska, såväl direktsända som förinspelade. Det primära syftet med tjänsten är att underlätta för personer med nedsatt hörsel eller döva att kunna ta del av TV-utbudet på samma villkor som andra.

Kostnaden för att producera tjänsten textning av förinspelade TV-program är mellan 4 200 kr och 5 100 kr per programtimme, beroende på kvalitet. För textning av TV-program i direktsändning är kostnaden mellan 7 500 och 15 000 beroende på omständigheterna.

SVT och TV4 har ålagts krav att tillhandahålla textning av TV-program som är på svenska och de gör detta för alla förinspelade TV-program. SVT ska innan tillståndstidens slut (31 december 2013) texta alla TV-program, inklusive



direktsända. Även andra kanaler som t ex TV3 textar de förinspelade TV-program som sänds på svenska.

Engelska BBC textar över 99 procent av sitt grundutbud, inklusive direktsända TV-program och får anses vara ett föredöme inom detta område. Även Nederländerna och Belgien har en mycket hög andel textade program vilket innebär att de också textar stor andel direktsända TV-program.

Olika TV-kanaler har väldigt olika utgångslägen. Vissa TV-kanaler sänder en stor andel TV-program på svenska som måste textas medan andra sänder liten andel program på svenska. För TV-kanalen TV4+ är t ex 43 procent av TV-programmen på bästa sändningstid av svenskt ursprung. För TV6¹³ är motsvarande siffra endast 3 procent (2009). Deras respektive andel av tittartiden är det dock inte så stor skillnad på (ca 4 procent).

Teckenspråkstolk

Teckenspråkstolkning innebär att en teckenspråkstalande person visas i en del av TV-bilden och översätter det talade språket till teckenspråk. Det primära syftet är att göra TV-programmen tillgängliga även för personer som har teckenspråk som förstapåk. Jämfört med de andra tjänsterna är målgruppen relativt liten. Barn som talar teckenspråk men ännu inte lärt sig läsa ses ofta som en prioriterad målgrupp för tjänsten.

Kostnaden för att producera tjänsten teckenspråkstolk ligger på mellan 5 000 till 6 000 kr per programtimme.

Teckenspråkstolkning av TV-program görs i mycket liten utsträckning och i princip enbart av SVT. För närvarande sänder SVT2 dagligen nyheter på teckenspråk kl 17.20 till 17.30 och på Barnkanalen sänds vissa barnprogram med

¹³ TV-kanalen TV6 faller dock inte under svensk jurisdiktion och är inte aktuella för reglering



teckenspråk. Under valår sänds en del valdebatter och liknande med teckenspråkstolk. Inga kommersiella TV-kanaler tillhandahåller teckenspråkstolkade TV-program.

Till skillnad mot de andra hjälpmedelstjänsterna kan konsumenterna inte välja att slå på eller av visning av teckenspråkstolken utan den visas i TV-bilden för alla. Dold teckenspråkstolk är dock att föredra, åtminstone om volymerna ska ökas över tiden. Distributionskostnaderna för dold teckenspråkstolk skulle dock bli orimligt höga i förhållande till nyttan, åtminstone i de traditionella distributionsplattformarna. De tekniska problem som finns med att sända ut och ta del av dold teckenspråkstolk i de traditionella distributionsplattformarna är betydande. Förutsättningarna för distribution och konsumtion via Internet och webb-TV är betydligt mer gynnsamma. Det finns lösningar för dold teckenspråkstolk i webb-TV, vilket bl a är en reglerad tjänst i Belgien och även i Finland är det ett alternativ. PTS m fl har finansierat utveckling av teknologi inom området.

Storbritannien (Ofcom) är ett av få länder i Europa som har reglerat kommersiella programföretag att tillhandahålla hjälpmedlet teckenspråkstolkning. Ett flertal kommersiella TV-kanaler är ålagda skyldighet att erbjuda teckenspråkstolkning i 5 procent av programtiden. Ofcoms erfarenheter är att tjänsten har lågt användande och relativt höga kostnader och de är tveksamma till om nyttan står i proportion till kostnaderna och att nivåerna kanske borde vara lägre, åtminstone via linjär TV och via de traditionella distributionsplattformarna.

Syntolkning

Det primära syftet med tjänsten syntolkning är att förmedla synintryck till synskadade personer, men tjänsten kan även vara till nytta för andra.

Kostnaden för att producera tjänsten syntolk ligger på mellan 20 000 till 35 000 kr per programtimme men erfarenheter från andra länder ger att tjänsten bör kunna produceras till betydligt lägre kostnad om den blir mer vanligt förekommande.



I Sverige görs syntolkning av endast ett fåtal TV-program och programserier. Det är framförallt UR som syntolkar ett litet urval av sina program. Under första kvartalet år 2011 kommer dock även SVT att inleda försök med syntolkning. Ingen av de kommersiella TV-kanalerna i Sverige erbjuder tjänsten syntolkning.

I likhet med tjänsten teckenspråkstolk finns det betydande tekniska problem avseende distributionen och svårigheter i användbarheten för konsumenten, vilket medför att man inte kan ta del av tjänsten syntolkning på ett enkelt och tillfredsställande sätt. Förutsättningarna för distribution och konsumtion via Internet och webb-TV kan dock vara mer gynnsamma än via de traditionella distributionsnäten.

I många länder är endast public service företaget ålagt att tillhandahålla tjänsten syntolkning och då i mindre omfattning. I de fall reglering av kommersiella programföretag förekommer är nivåerna typiskt sett på ca 1 procent av programtiden. Ofcom i Storbritannien ålägger skyldigheter som är mer långtgående i omfattning och många kommersiella TV-kanaler ska tillhandahålla syntolkning i 10 procent av TV-programtiden. Ofcom är dock bekymrade över den låga verkningsgraden på grund av tjänstens bristfälliga användarvänlighet.

Talande textremsa

Talande textremsa är en syntetisk röst som läser upp översättningstexten för TV-program på andra språk än svenska. Syftet är att personer med nedsatt syn eller blinda som inte kan läsa texten ändå kan ta del av TV-programmet. Även personer som läser långsamt kan ha nytta av tjänsten.

Kostnaden för att producera tjänsten talande textremsa är framförallt teknisk utrustning samt licenskostnad för talsyntesen. Den totala investeringen för installation och anpassning av dator med talsyntes för talande text uppgår till ca 1 till 1,5 miljoner kronor. Till detta kommer volymberoende drift- och licenskostnad. För SVT är denna kostnad på ca 300 000 till 450 000 kronor per år och TV-kanal. I Finland, där förutsättningarna bör vara likartade, har kostnaden för produktion av talande textremsa uppskattats till 900 kr per programtimme.



SVT och UR erbjuder tjänsten talande textremsa för de flesta TV-program med översättningstext. Direkttextade sändningar, så som nyhetssändningar, har för närvarande ingen talande textremsa. Inga andra TV-kanaler erbjuder tjänsten.

Talande textremsa har samma tekniska och handhavandemässiga problem som dold teckenspråkstolk och syntolk. Även för denna tjänst kan det finnas bättre förutsättningar för distribution och konsumtion via Internet och webb-TV.

Tjänsten talande textremsa är den som är minst vanligt förekommande i andra länder. I Finland är dock tjänsten på väg att regleras där de programföretag som åläggs skyldigheter ska tillhandahålla tjänsten för TV-program som sänds på andra språk än finska eller svenska. Under år 2011 ska 15 procent av dessa TV-program i Finland förses med talande textremsa för att successivt årligen öka till 50 procent år 2016.

6.3.1 Modell för regleringens omfattning

Den modell nedan som A-focus föreslår har olika nivåer för de olika tillgänglighetstjänsterna och ökar stegvis i omfattning för varje år. Nivåerna är i procent av programtid. Värdena i modellen är en avvägning mellan de krav som gäller idag och den långsiktiga ambitionen att öka tillgängligheten, utan att vara väsentligt högre än i andra länder eller så omfattande att programföretag med små resurser riskerar att slås ut. Även tjänsternas kostnader och den tekniska utvecklingen har vägts in i bedömningen.

Värt att notera är att det rör sig om miniminivåer i regleringen. Förutom vad gäller tjänsten textning av förinspelade TV-program kan det ta upp till ett år för ett programföretag att implementera teknik och rutiner avseende både produktion och distribution. Detta i synnerhet om programföretaget inte har tillhandahållit tjänsterna tidigare. År 1 bör därför som regel betraktas som implementeringsperiod.



	Texning av förinspelade TV-program på svenska	Textning av direktsända TV-program på svenska	Syntolkning av förinspelade TV-program på svenska	Teckenspråkstolkning av TV-program på svenska	Talande textremsa på utländska förinspelade TV-program
Nivå 1 (år 1)	25%	1% (Försök)	1% (Försök)	1% (Försök)	1% (Försök)
Nivå 2 (år 2)	50%	5%	1%	1%	5%
Nivå 3 (år 3)	70%	10%	1%	1%	10%
Nivå 4 (år 4)	80%	20%	2%	2%	20%
Nivå 5 (år 5)	90%	30%	3%	3%	30%

Tabell 3: A-focus förslag till nivåer för olika kategorier av tillgänglighetstjänster

Som grundregel startar omfattningen av regleringen av en TV-kanal på vad som i tabellen anges som nivå 1, vilket således motsvarar regleringens år 1 för den kanalen. Därefter flyttas TV-kanalen successivt upp en nivå för varje år per den 1 januari, under förutsättning att nedanstående tak avseende kostnaderna inte nås.

Kostnadstak

I flera länder har myndigheterna beslutat om ett kostnadstak i syfte att säkerställa att mindre programföretag inte riskerar att slås ut på grund av höga kostnader till följd av skyldigheterna de ålagts. I både Storbritannien och i Finland är gränsvärdet satt till 1 procent av programföretagets omsättning under föregående räkenskapsår, vilket vi anser är en rimlig nivå som Myndigheten bör tillämpa. Ett programföretag som omsätter 100 miljoner kronor ska således inte behöva lägga mer än 1 miljon kronor per år för att efterleva skyldigheterna för den eller de TV-kanaler som programföretaget är ålagda skyldigheter för.

I Storbritannien övervägdes att basera kostnadstaket på företagets resultat istället för omsättningen. Slutsatsen blev dock att resultatet är en mindre säker variabel då den påverkas av hur bolagen väljer att göra avskrivningar samt hantera kostnader och investeringar. A-focus delar uppfattningen att det är lämpligast att använda ett gränsvärde som utgår från programföretagets omsättning snarare än deras resultat.



I normalfallet torde inte de skyldigheter som föreslagits ovan innebära att något programföretag når kostnadstaket. Om TV-kanalen har en tittartidsandel som är strax över det nedre gränsvärdet avseende tittartidsandel samt har en hög andel direktsända TV-program på svenska så kan det finnas risk att kostnaderna för att möta skyldigheterna kan överstiga 1 procent av omsättningen. Någon TV-kanal med den karaktäristiken finns dock för närvarande inte på den svenska marknaden. Om kostnadstaket överstigs justeras omfattningen av skyldigheternas omfattning, se kapitlet Tillämpning av beslutsmodell.

Både i Storbritannien och i Finland baseras kalkylen på schablonkostnader som är lika för alla TV-kanaler och beräkningen utgår från programföretagets programutbud och omsättning för föregående år. Myndigheten bör således fastställa de schablonkostnader som beräkningen ska baseras på. Utgångspunkten för detta kan vara den analys av kostnader för de olika tjänsterna som A-focus gjorde i december 2010. Vissa justeringar kan dock behöva göras utifrån information i de remissvar som inkommit.

6.3.2 Definitioner och detaljer

Vid åläggande av skyldigheter som uttrycks i termer av procent av programtid är det viktigt att det finns en tydlighet om exakt vad som avses. Fyra aspekter är särskilt relevanta i detta sammanhang; sändningstid, regionala sändningar, repris och reklam. Andra relevanta aspekter är vilken tidshorisont som regleringen bör ha, bör vissa typer av TV-program prioriteras och ska kvaliteten regleras, graden av teknikneutralitet, samt om alternativ distribution av tjänsterna via t ex webb-TV ska tillåtas.

Sändningstid

Definition av vad som i regleringen avses med sändningstid berör dels på vilken bas procenten ska beräknas, dels när på dygnet de aktuella reglerade tjänsterna ska tillhandahållas.



Vad gäller vilken tid på dygnet som tjänsterna ska tillhandahållas görs detta på olika sätt i olika länder. I vissa länder avser sändningstiden i detta sammanhang programtiden under hela dygnet och i andra länder har den avgränsats till bästa sändningstid, dagtid eller liknande.

De som har avgränsat till dagtid har gjort det med avsikten att minska risken att anpassade program sänds på mindre tillgängliga sändningstider (nätterna) och avsikten är således att säkerställa nyttan för de berörda konsumenterna. Det faktum att olika TV-kanaler sänder olika många timmar per dygn kan också vara en aspekt att beakta. Skillnaderna kan vara ganska stora. SVT2 genomsnittliga timmar per vecka var 81 vilket kan jämföras med 161 för TV4 (år 2009). En skyldighet att erbjuda en tillgänglighetstjänst i en viss procentuell andel av programtiden skulle således kunna innebära att t ex TV4:as skyldighet i det närmaste skulle vara dubbelt så omfattande som TV2:s, mätt i faktiskt antal timmar. A-focus förslag är att de procentuella nivåer som A-focus presenterar i tabell 3 beräknas på TV-kanalernas faktiska omfattning i timmar, dock maximalt motsvarande 14 timmar¹⁴ per dag i syfte att reducera de faktiska skillnaderna mellan de olika TV-kanalerna som annars uppstår beroende på att vissa sänder så gott som hela dygnet och andra främst på dagtid. De procentuella nivåerna i tabell 3 är satta med detta i åtanke.

Styrning av utbudet av tillgänglighetstjänster till vissa förutbestämda tider på dygnet görs i

bl a Finland, Danmark och i Norge. A-focus rekommendation är att Myndigheten i likhet med dessa länder också styr åtminstone merparten av utbudet av tillgänglighetstjänster, i den mån det är möjligt, till TV-program på bästa sändningstid.

¹⁴ Kan motsvara t ex kl 08.00 till 22.00



Regionala sändningar

Regionala sändningar är normalt sett exkluderade från reglering i andra länder i Europa, förutom för BBC i Storbritannien. Att regionala sändningar vanligtvis exkluderas är dels på grund av att de typiskt sett har relativt sett få tittare, dels för att det av tekniska skäl kan vara extra kostsamt att tillhandahålla de aktuella tjänsterna regionalt. TV4 sänder relativt många timmar regionalt men deras skyldighet att texta förinspelade TV-program avser endast nationella sändningar. SVT som också sänder mycket regionalt har dock inga sådana undantag gällande textning. Regionala sändningar är ofta regionala nyheter som är direktsända. Regionala utsändningar är till övervägande del nyhetsprogram och A-focus rekommendation till Myndigheten är att lämna det upp till programföretagen vilka TV-program de finner mest lämpliga att tillhandahålla tillgänglighetstjänster för, oavsett om de är regionala, lokala eller nationella.

Repriser

Den sändningstid som avses kan vara antingen inklusive repriser eller enbart avse sk förstagångssändningar. Att exkludera repriser inklusive servicerepriser¹⁵ kan vara ett sätt att säkerställa att kraven inte uppfylls genom att reprisera ett TV-program som har anpassats med hjälp av textsyntolk många gånger. Om repriser exkluderas från vad som får räknas som programtid för efterlevelse av de ålagda kraven är det viktigt att de också exkluderas från den totala sändningstid som skyldigheternas omfattning beräknas på.

Olika TV-kanaler sänder olika stor andel repriser vilket också vara en aspekt att beakta. Skillnaderna kan vara ganska stora. Sett över en period på 14 dagar var 30 procent av SVT2:s programutbud repriser (sk servicerepriser) vilket kan jämföras med 6 procent för TV4. Sett över en period längre än 14 dagar är förhållandet mellan de två TV-kanalerna nära på det omvända. Om repriser och/eller

¹⁵ Återutsändning av ett program inom två veckor



servicerepriser får tillgodoräknas som bas för uppfyllnad av de ålagda kraven eller inte har således en betydande inverkan på antalet programtimmar som en TV-kanal i praktiken har att tillhandahålla de aktuella tjänsterna för. A-focus rekommendation till Myndigheten är att servicerepriser inte ska tillgodoräknas som bas för uppfyllnad av de ålagda kraven. De procentuella nivåerna i tabell 3 är satta med detta i åtanke.

Reklam

Den sändningstid som normalt sett avses är programtiden, dvs exklusive reklam och sk infomercials (TV-shop liknande program). I remissvaren har dock framförts synpunkter på att det finns ett värde i att även reklam anpassas med t ex dold undertext. Med hänsyn till att det tar ca 15 sekunder för den dolda textningen att starta går det som regel inte att texta korta separata inslag som reklam. Värt att notera är att om reklam och infomercials exkluderas från vad som får räknas som programtid för efterlevelse av de ålagda kraven är det viktigt att de också exkluderas från den totala sändningstid som skyldigheternas omfattning beräknas på. A-focus rekommendation till Myndigheten är att reklam och infomercials exkluderas. De procentuella nivåerna i tabell 3 är satta med detta i åtanke.

Teknikneutralitet

I syfte att vara flexibel över tiden bör regleringen så långt det är möjligt vara teknikneutral. Det kan t ex innebära att Myndigheten är försiktig med att styra programföretagen i de teknikval de har att göra. I A-focus förstudie avseende tekniska lösningar framkom att det finns viktiga teknikval att göra som påverkar tillgängligheten och användbarheten för de aktuella tjänsterna. Att t ex komplettera distributionen av dolda undertexter via text-TV med att även sända ut dem som DVB-text skulle sannolikt öka användbarheten. Likaså finns det teknikval att göra som skulle kunna öka användbarheten av de andra tjänsterna. Som regel är dock branschen och dess aktörer bättre skickade att avgöra teknikvalsfrågor än en myndighet. Ett alternativ till att reglera vilken teknik som ska användas är att ålägga programföretagen en generell skyldighet att eftersträva en hög användbarhet i de aktuella tjänsterna. Med vilken teknik detta bäst uppfylls



avgörs enligt A-focus uppfattning bäst av programföretagen själva. En kontinuerlig dialog med de organisationer som företräder de målgrupper som är i behov av tjänsterna bör dock alltid finnas i syfte att säkerställa att tjänsterna verkligen kommer till nytta för dem som behöver dem.

Prioriterade TV-program

Det kan finnas ett demokratiskt värde i att, via skyldigheterna, styra tillgängliggörandet mot vissa TV-program. Av radio- och tv-lagen och prop. 2009/10:115 framgår ingen styrning mot att TV-program av en viss typ bör säkerställas genom skyldigheter. Utifrån YGL samt prop. 2009/10:81 kan det emellertid tolkas som att skyldigheter som på något sätt påverkar innehållet har för stor inverkan på etableringsfriheten och utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.¹⁶

För TV i allmänhetens tjänst görs emellertid en annan bedömning i såväl prop. 2005/06:112 som i SVT:s gällande tillståndsvillkor. Där uttrycks just att tillgänglighet inte enbart handlar om textning av program eller ökad hörbarhet utan också om att öka tillgängligheten till program på bästa sändningstid. Det står att tillgängligheten till program för barn och unga bör prioriteras särskilt samt nyheter, information och kulturprogram. Detta i sig hänger i stort sett samman med de nationella målen för handikappolitiken där människors delaktighet i samhällslivet, jämlikhet, etnisk mångfald, barn och ungdomar lyfts fram.

Slutsatsen blir att det i dag görs bedömningen att skyldigheterna för andra programföretag än SVT inte kan omfatta typ av TV-program. Vilka TV-program som ska anpassas avgörs enligt A-focus uppfattning bäst av programföretagen själva. Det är dessutom tveksamt om skyldigheter för vissa typer av program, exempelvis nyheter, skulle kunna åläggas eftersom det skulle kunna ses som en

¹⁶ Prop. 2009/10:81; Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor



inskränkning i den sändandes grundlagsskyddade rätt att självständigt avgöra vad som ska förekomma i programmen. Det kan dock vara värt att följa upp för vilka typer av TV-program som programföretagen tillhandahåller de olika tjänsterna i syfte att följa i vilken utsträckning som TV-program av särskilt stort demokratiskt värde verkligen når samtliga.

Kvalitet

Att ställa krav på i vilken omfattning som en viss typ av tjänst ska tillhandahållas innebär inte med automatik att tjänsterna kommer de konsumenter som har nytta av dem tillgodo. Var och en av de olika tjänsterna kan produceras och tillhandahållas med olika kvalitetsnivåer och det är viktigt att denna aspekt beaktas. Därmed inte sagt att alla tjänster alltid ska produceras med högsta kvalitet men det kan vara viktigt att föra en dialog med företrädare för de olika målgrupperna i syfte att säkerställa att kvaliteten är tillräcklig för att så många som möjligt ska kunna ta del av programmen.

Värt att notera är att de uppskattningar av kostnader som gjorts av A-focus för de olika tjänsterna är med utgångspunkten att de är av god kvalitet. Det kan vara av värde att ha en löpande dialog med de berörda handikappförbunden och organisationerna i syfte att löpande utvärdera att tjänsterna är av tillräckligt god kvalitet. I t ex Danmark där man använder sig av en talsyntes för att texta direktsända TV-program är kvalitetsaspekten nu i fokus med anledning av att konsumenterna inte upplever tjänsten som tillräckligt bra.

I SVT:s sändningstillstånd finns krav på att de aktuella tjänsterna ska vara av god kvalitet och det kan finnas anledning att överväga en sådan allmän formulering generellt, dock inte närmare specificerat.

Regleringens tidshorisont

Olika länder har olika tidshorisont på den reglering som rör de aktuella tjänsterna. I Storbritannien och på Irland omfattar regleringen 10 år framåt medan den i andra länder som regel är något kortare. En längre tidsram har fördelen av att kunna ge



programföretagen längre tid för anpassning till att producera de reglerade tjänsterna och successivt öka deras kostnader i små steg. Å andra sidan är det svårt för att inte säga omöjligt att förutspå utvecklingen avseende teknik och kostnader under en så lång tid som 10 år.

Under de närmaste åren kommer övergång till ny teknik ske (t ex MPEG4 och DVB-T2), produktionen av tjänsterna kommer att utvecklas (t ex talsyntes) och nya alternativ som t ex webb-TV förutspås vinna ökad acceptans som konsumtionsform. Många av dessa saker kommer att påverka såväl kostnaderna som användarvänligheten och det finns därför anledning att inte ha en alltför lång regleringsperiod. Tillståndstiden för programföretagen är för närvarande sex år, vilket A-focus anser är den mest lämpliga tidshorisonten som både ger en förutsägbarhet för programföretagen och en möjlighet att justera efter framtida förändringar i teknik och kostnader.

Alternativ distribution av tillgänglighetstjänsterna

Distribution av tjänsterna syntolk, teckenspråkstolk och talande textremsa är kostsam för programföretagen och tekniskt komplicerad för konsumenterna att handha i de fall de erbjuds via marknätet, satellit eller kabel. Att distribuera dessa tjänster via webb-TV skulle både reducera kostnaderna och öka användarvänligheten för dessa tjänster. Textning i olika former har dock inte dessa problem utan är lämplig att även fortsättningsvis distribuera via linjär utsänd TV.

I Belgien och Finland har programföretagen rätt att distribuera en del av de tjänster de är ålagda att tillhandahålla via webb-TV istället för via de traditionella distributionsnäten. Det kan finnas fördelar med detta både för programföretagen och för konsumenterna. Med tanke på de tekniska hinder som föreligger för en kostnadseffektiv och användarvänlig distribution av tjänsterna syntolkning, teckenspråkstolkning och talande textremsa kan det vara ett mer kostnadseffektivt och användarvänligt alternativ att tjänsterna tillhandahållas via webb-TV. Ett programföretag skulle därmed ges valet att om de så önskar istället erbjuda dessa tjänster via TV-kanalens webb-TV sändningar. Ett sådant undantag enligt ovan



skulle kunna gälla åtminstone under en övergångsperiod till dess att TV-distribution i både marknätet, satellit och kabel till övervägande del har gått över till MPEG4, vilket ger bättre tekniska förutsättningar. Det saknas möjligheter att ålägga sådana skyldigheter inom ramen för gällande lagstiftning, genom att sändningar via tråd inte omfattas av radio- och tv-lagen. Detta kan komma att ändras och A-focus rekommenderar detta för Myndigheten, när så är lagligt möjligt.

7 Tillämpning av beslutsmodell

Beslutsmodellen är framtagen med avsikt att den ska vara tydlig, förutsägbar och flexibel över tiden. Myndigheten har att tillämpa modellen på respektive TV-kanal som faller under svensk jurisdiktion.



7.1 Faller TV-kanalen under svensk jurisdiktion?

Den första bedömningen Myndigheten har att göra vid tillämpning av den föreslagna beslutsmodellen är att fastställa om den aktuella TV-kanalen faller under svensk jurisdiktion. De som inte gör det kan ej åläggas eventuella skyldigheter av Myndigheten för radio och tv.

7.2 När TV-kanalen över gränsen för tittartidsandel?

Om den aktuella TV-kanalen faller under svensk jurisdiktion har Myndigheten att bedöma om kanalen har en tittartidsandel som överstiger den lägstanivå som Myndigheten har fastställt för nationella TV-kanaler som kan komma i fråga för eventuellt åläggande. Första året som modellen tillämpas är sannolikt i år, 2011, vilket betyder att den tittartidsandel Myndigheten har att basera beslutet på avses



år 2010 och eventuellt även år 2009. Respektive TV-kanals tittartidsandel kan erhållas t ex av MMS.

7.3 Programföretagets finansiella situation?

Vid beslut om vilka TV-kanaler som ska tillhandahålla de aktuella skyldigheterna samt i vilken omfattning bör Myndigheten inte enbart utgå från tittartidsandel utan också till programföretagets finansiella situation.

De TV-kanaler som faller under svensk jurisdiktion och som har en tittartidsandel som överstiger den fastställda lägstanivån ska, första gången modellen tillämpas år 2011, i normalfallet åläggas skyldigheter motsvarande nivå 1. Myndigheten bör dock begära in vilken omsättning det bolag som äger TV-kanalen hade under föregående år, samt bolagets bedömning avseende hur många programtimmar som de enligt skyldigheten kommer att vara skyldiga att producera de olika aktuella tjänsterna för. Myndigheten kan därefter utifrån de kostnadsuppskattningar som A-focus har gjort avseende de olika tjänsterna uppskatta om programföretagets kostnader riskerar att överstiga 1 procent av bolagets omsättning. Vissa TV-kanaler som kan komma att åläggas skyldigheter kan vara del av internationella mediekoncerner och det kan i dessa fall vara svårt att få en rättvisande omsättning. Den omsättning som kostnadstaket ska beräknas på bör uppgå till minst intäkterna för både all såld reklamtid och betal-TV i Sverige under det aktuella räkenskapsåret.

Samma princip upprepas varje år och respektive kanal flyttas normalt sett upp en nivå för varje år. Om någon kanal mot förmodan når gränsen att kostnaderna för att möta skyldigheterna inte ska överstiga 1 procent av omsättningen ligger kanalen kvar på samma nivå som för året innan, alternativt flyttas ner.



7.4 Uppföljning

I syfte att följa upp regleringen bör programföretagen årligen inkomma med redovisning av hur många programtimmar de har anpassat med de olika aktuella tjänsterna samt vilka försök de har gjort med ny teknik eller nya tjänster och hur utfallet av detta har varit.

TV-marknaden är en dynamisk och föränderlig marknad som och det sker hela tiden teknikutveckling avseende såväl produktion som distribution. Kostnaderna för att realisera de olika tjänsterna kommer att förändras, sannolikt i positiv riktning. Myndigheten bör följa utvecklingen i syfte att ha möjlighet att korrigera nivåerna när väsentliga förändringar sker så att modellen är flexibel över tiden. De reglerade bolagen bör därför årligen inkomma med redovisning av de kostnader och investeringar som hänför sig till att efterfölja den reglering de ålagts.

Programföretag bör årligen inkomma med en redogörelse för vad de gör för att tillgängliggöra sitt utbud, förutom det de är ålagda enligt skyldigheterna. Detta bör för övrigt gälla alla programföretag, även dem som inte är ålagda kvantifierade skyldigheter.



Remissvar

Remissvar från nedanstående har inkommit och beaktats i arbetet:

- Centrum för lättläst
- Canal 7
- C MORE ENTERTAINMENT
- Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
- Dyslexiförbundet
- Privatpersonerna Emil, Annica och Morgan
- Handikappförbunden
- Hörselskadades Riksförbund
- Ippi
- Kanal 12
- Konkurrensverket
- Konsumentverket
- NTM (24Norrbottnen m fl)
- MTG (Modern Times Group)
- PTS (Post och Telestyrelsen)
- Sveriges Dövas Riksförbund
- Synskadades Riksförbund och Unga Synskadade
- SVT (Sveriges Television)
- Syntolkning nu
- TV4
- Unga Hörselskadade

Ordlista

Digital-TV-box

Mottagarutrustning som omvandlar digitala TV-signaler till analoga för att kunna visa signalerna på TV-skärmen. Innehåller normalt även system för åtkomstkontroll. Benämns ibland set-top-box, digitalbox eller dekodare.

DVB

Digital Video Broadcasting Project. En internationell utvecklings- och standardiseringsorganisation för digital-TV.

Linjär TV

TV-program utsända till TV-mottagare enligt TV-tablå.

MPEG4-komprimering

MPEG4 är en uppgradering av komprimeringsstandarden MPEG2 och används också för att minska den kapacitet som behövs för att lagra och distribuera innehåll. Skillnaden mellan MPEG2 och MPEG4 är att MPEG4 komprimerar programinnehållet så att samma TV-program tar ännu mindre kapacitet i anspråk, utan märkbar kvalitetsmässig förlust.

MPEG2-komprimering

MPEG2 är en komprimeringsstandard för överföring av digital rörlig bild som används för att minska kapaciteten som behövs för att lagra och distribuera innehållet.

Programföretag

Företag som tillhandahåller egenproducerat eller inköpt programinnehåll och i förekommande fall interaktiva tjänster. Benämns ofta programföretag i lagstiftning.

Public service bolag

Oberoende radio- och TV-företag i allmänhetens tjänst. Företagens verksamhet ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Verksamheten finansieras via licensmedel i form av TV-avgiften.

TV-operatör

Företag som har distributionsrätten till olika TV-kanaler och erbjuder konsumenterna att abonnera på dem i olika paket.

Webb-TV

Programinnehåll som distribueras över Internet.



Årsrapport 2010
20100104-20110102

Tittande på icke loggkanaler

Hela TV-befolkningen 3-99 år

Kanal	Tittartid i minuter	Sett något minst 5 min.		Sett något minst 1 min.	
		Räckvidd i %	Räckvidd i %	Share 2010	Share 2009
Animal Planet	1,1	2,1	2,1	0,6	0,6
Axess TV	0,1	0,3	0,3	0,1	0,2
BBC Entertainment	0,2	0,5	0,5	0,1	0,2
BBC Knowledge	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
BBC Lifestyle	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
BBC World News	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Boomerang	0,2	0,4	0,4	0,1	0,1
CANAL+ ACTION	0,3	0,5	0,5	0,2	0,1
CANAL+ COMEDY	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
CANAL+ SERIES	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0
CANAL+ FIRST	0,4	0,8	0,8	0,3	0,2
CANAL+ HITS	0,3	0,5	0,5	0,2	0,1
CANAL+ HITS SPORT WEEKEND	0,2	0,4	0,4	0,1	0,1
CANAL+ SPORT 1	0,5	0,7	0,7	0,3	0,3
CANAL+ SPORT 2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Cartoon Network	0,9	1,5	1,5	0,5	0,4
CNN International	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1
Discovery Science	0,2	0,4	0,4	0,1	0,1
Discovery Trav&Living	0,2	0,4	0,4	0,1	0,1
Discovery World	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
Disney Channel	1,3	2,1	2,1	0,8	1,0
Disney Playhouse	0,7	1,0	1,0	0,4	0,4
DR1	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
DR2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
E!	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Eurosport 2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
History (The Hist Chal)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
National Geographic	0,3	0,8	0,8	0,2	0,2
NRK 1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
NRK 2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
SF-Kanalen	0,4	0,6	0,6	0,2	0,0
Showtime	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
Silver	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1
Star!	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
SVT HD	0,5	1,4	1,4	0,3	0,0
Travel Channel	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1
Turner Classic Movies	0,2	0,4	0,4	0,1	0,2
TV Finland (FTV)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
TV1000	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2
TV1000 Action	0,2	0,4	0,4	0,1	0,2
TV1000 Classic	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
TV1000 Drama	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
TV1000 Family	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
TV1000 Nordic	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
TV3 (Denmark)	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
TV3 (Norway)	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
TV4 Guld	0,7	1,0	1,0	0,4	0,4
TV4 Komedi	0,4	1,0	1,0	0,2	0,3
TV4 Science Fiction	0,3	0,5	0,5	0,2	0,1
TV7	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
VH-1 Sirius	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Viasat Explorer	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1
Viasat Fotboll	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
Viasat Golf	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Viasat History	0,3	0,8	0,8	0,2	0,1
Viasat Hockey	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Viasat Motor	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
Viasat Nature/Crime/Play	0,3	0,7	0,7	0,2	0,3
Viasat Sport	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2
Zone Reality	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
ZTV	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
TOTALT (samtliga kanaler)	165,9	71,0	71,0		