

2018-10-19

Dnr 18/02316

Kulturdepartementet
Enheten för medier och film

ku.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över public service-kommitténs slutbetänkande Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50)

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) lämnar inledningsvis en övergripande synpunkt på frågan om en ändamålsenlig reglering. Den har bäring på flera delar av kommitténs förslag och bedömningar, bland annat förslagen till reglering från år 2020, 2023 och på lång sikt. Därefter lämnas allmänna synpunkter på utformning av villkor, följt av kommentarer med referenser till vissa avsnitt i betänkandet. Sist i yttrandet för MPRT fram ett förslag om att krav på public service-bolagen i linje med webbtillgänglighetsdirektivet utreds.

Övergripande synpunkt på en ändamålsenlig reglering

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att en ändamålsenlig reglering i dag är begränsad av att sändningar via internet och tillhandahållanden av play-tjänster inte kan regleras (se exempelvis s. 74). En annan utgångspunkt förefaller vara att internet/online är lika med tråd.

Distribution via öppet internet sker emellertid såväl genom tråd som trådlöst. Den trådlösa distributionen sker via mobilnät (3G, 4G) och omfattar såväl sändningar som tillhandahållanden. Internet/online är med andra ord inte enbart tråd.

En skillnad mellan trådburen och trådlös internetdistribution är att den trådlösa distributionen tar frekvensutrymme i anspråk. Detta har betydelse för grundlagsregleringen som gör skillnad på tråd (för vilken etableringsfrihet råder och där möjligheten att ställa upp villkor är mycket begränsat) och trådlöst (för vilken tillstånd och villkor får ställas upp genom lag).

Regeringen har uttryckt att de skäl som motiverar krav på *tillstånd* för traditionella rundradiosändningar inte är giltiga för sändningar i mobiltelenät (prop. 2009/10:115, s. 207). MPRT delar den bedömningen. MPRT noterar dock vad som poängteras i direktiven till public service-kommittén om den unika roll som public service-bolagen har, att public service i allt högre grad utvecklas i en onlinemiljö och att nu gällande uppdrag i allmänhetens tjänst, där innehållsvillkoren formellt enbart gäller för sändningar i marknätet, blir alltmer otillräckligt. MPRT noterar också regeringens direktiv till grundlagskommittén att analysera om det finns skäl

att möjliggöra villkor för public service oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt (dir 2018:51).

Mot denna bakgrund – nämligen att grundlagen medger att det genom lag får ställas upp villkor för trådlösa sändningar och vad regeringen har gett uttryck för om en ändamålsenlig reglering för public service – finns det skäl att analysera om det kan finnas förutsättningar redan på kort sikt att ställa upp *villkor* för trådlösa sändningar och tillhandahållanden som public service-bolagen erbjuder på öppet internet. Någon sådan analys finns inte i betänkandet. MPRT föreslår därför att den särskilda utredaren som har i uppdrag att se över radio- och tv-lagen i vissa delar senast den 17 augusti 2019 (dir 2018:55) även får i uppdrag att analysera om en ändring i radio- och tv-lagen kan och bör genomföras.

Ett kravställande på SR:s, SVT:s och UR:s trådlösa sändningar och tillhandahållanden via mobilnät skulle kunna vara ett sätt att öppna upp för ett tillgodoräknande av verksamhet på öppet internet som en del av public service-uppdraget. En särskild kommentar till detta ges nedan i anslutning till 7.2.1 om möjlighet att beakta verksamhet på internet vid uppföljning.

Allmänna synpunkter på utformning av innehålls- och anslagsvillkor

I flera avseenden ger kommittén uttryck för förslag och bedömningar som, om de leder till konkreta villkor, väcker frågor om hur bolagen bör redovisa vilka prioriteringar och inriktningar som gjorts. Det gäller exempelvis att bolagen ska stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet, i vilka fall och på vilka grunder bolagen bedömt det som nödvändigt att publicera hela eller längre delar av program på tredjepartsplattformar, och öppna riktlinjer om bolagens förhållningssätt till sociala medier. Det är viktigt att det står klart hur eventuella villkor av detta slag ska följas upp. Ju mer allmänt hållna villkoren är, desto svårare är det för bolagen att redovisa på ett tydligt sätt och för granskningsnämnden att göra en bedömning av redovisningarna.

3.3.1 Hur uppdraget ska ges under nästa tillståndsperiod

MPRT har i yttrandet över betänkandet *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79) fört fram att kommitténs förslag medför att längden på tillståndsperioderna inte kommer att sammanfalla med de tillstånd att sända tv i marknätet som MPRT meddelar och vars giltighetstid regleras i radio- och tv-lagen. MPRT noterar att frågan tas upp i kommittédirektivet för genomförande av ändringar i AV-direktivet och översyn av radio- och tv-lagen.

MPRT instämmer i förslaget att särskilda beslut med krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning bör gälla för kortare perioder än tillståndsperioden. Det är angeläget att kunna beakta den tekniska utvecklingen som sker på tillgänglighetsområdet och som bör utnyttjas.

3.3.2 Definition av kärnverksamhet

MPRT delar bedömningen att det krävs en justering av nuvarande definition av kärnverksamhet för att även tillhandahållanden av beställ-tjänster ska omfattas.

3.3.3 God balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet

När det gäller förslaget om god balans mellan olika kärnverksamheter, bör anslagsvillkoret närmare precisera på vilket sätt sådan balans ska råda. Utan en

precisering riskerar det att vara oklart vad bolagen förväntas prioritera inom sin kärnverksamhet.

4.2.1 Täckningskravet i marknätet

MPRT välkomnar kommitténs förslag om att få i uppdrag att undersöka frågan om relevansen av täckningskravet i marknätet inför den tillståndsperiod som följer efter den som inleds år 2020.

4.2.2 Antal programtjänster och andra marknadsrelaterade distributionsfrågor

MPRT delar kommitténs bedömning att en övergång till modernare sändningsteknik i marknätet, som innebär att SVT kan sända fyra programtjänster i hd-kvalitet med 99,8 procents täckning, bör genomföras under förutsättning att det råder en samsyn mellan marknätets aktörer och MPRT om en övergång, samt att tittarnas intressen kan tas tillvara.

Ur ett frekvensperspektiv kan det inte anses effektivt att flera programtjänster sänds parallellt i hd- respektive sd-kvalitet.

Tillstånden för marksänd kommersiell tv löper ut den 31 mars 2020. MPRT avser att under början av 2019 inleda arbetet med att ta fram en strategi för tillståndsgivningen för kommande tillståndsperiod. Frågor att ta ställning till i det arbetet är bland annat i vilken omfattning parallellsändningar ska tillåtas, andelen programtjänster i hd- respektive sd-kvalitet och vilken utsändningsteknik som ska användas. Hänsyn får då tas både till vilken utsändningsteknik public service använder och marknadsaktörers syn på en teknikövergång. Vidare behövs en uppskattning av andelen hushåll som har tillgång till tv-mottagare som kan ta emot DVB-T2.

Kommittén föreslår att SR självt bör få avgöra om bolaget ska bedriva digitala ljudradiosändningar. MPRT vill mot den bakgrunden upplysa om att en av anledningarna till att de kommersiella aktörerna begärt uppskov med sändningsstarten av digitala kommersiella sändningar har varit att det saknas politiska beslut rörande om, hur och i så fall när en släckning av FM-nätet ska ske. En annan anledning som anförts är bristen på radiomottagare. Det kan i sammanhanget också lyftas fram ett förslag om digitalradio-mottagare i bilar som diskuteras på EU-nivå. Vidare har aktörerna uppgett att en förutsättning för en sändningsstart är att samtliga större aktörer, inklusive SR, är med och påbörjar sändningarna samtidigt. En samordning mellan public service och de kommersiella aktörerna skulle sannolikt förbättra möjligheterna för digital radio att nå framgång. Det finns dock kommersiella aktörer, bland annat Kilohertz AB, som nu meddelat att de avser att inleda digitala ljudradiosändningar under 2019.

5.1.6 Medie- och informationskunnighet inom ramen för folkbildningsuppdraget

Villkoren för SR och SVT i dag är utformade så att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. UR har ett särskilt villkor om utbildnings- och folkbildningsprogram. MPRT delar kommitténs bedömning att public service-bolagen inom ramen för nuvarande folkbildningsuppdrag bör vara en del av arbetet med att stärka medie- och informationskunnighet i samhället. Till skillnad från kommittén anser MPRT dock att ett uppdrag att verka för medie- och

informationskunnighet bör komma till tydligare uttryck och preciseras i public service-bolagens sändningstillstånd.

5.2.3 Public service i svagt bevakade områden

MPRT välkomnar kommitténs förslag att SR och SVT inom ramen för sin nyhetsverksamhet ska stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade lokala områden.

5.2.4 Ansvar att värna en mångfald av lokala kvalitativa nyhetsmedieaktörer

MPRT välkomnar kommitténs förslag att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad. Enligt kommittén ska detta handla om ett övergripande, eftertänksamt och generöst förhållningssätt. Vissa exempel ges, bland annat att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska fokusera på ljud respektive rörlig bild (avsnitt 5.2.5). Detta bör dock närmare konkretiseras och exemplifieras så att det ytterligare framgår hur bolagen kan och bör ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar.

5.3.5 Mer fokus på kvalitet i språkutbudet

Det kan finnas skäl att överväga en skärpning av villkor om språkutbud, exempelvis genom att ställa upp krav även på förstasändningar. Reprisering är en företeelse som kan tänkas minska i betydelse när medicinkonsumtionen generellt sett alltmer sker vid valfri tidpunkt.

5.3.7 Nyhetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

Kommittén anför att då VMA i regel är mycket korta meddelanden som ska skickas ut i akuta lägen utan fördröjning är ett krav på teckenspråkstolkning av dessa knappast rimligt. Detta leder kommittén till slutsatsen att det inte finns skäl att skärpa public service-bolagens villkor i detta avseende. Till skillnad från kommitténs bedömning anser MPRT att public service-bolagens villkor bör skäras genom att meddelanden av vikt för allmänheten ska tillgängliggöras. Det är synnerligen angeläget att personer med funktionsnedsättning på lika villkor kan ta del av nyheter och andra meddelanden i akuta nyhetslägen.

6.5.2 Förhandsprövningen begränsas till tjänster inom den kompletterande verksamheten

Kommittén påpekar att den föreslagna fokuseringen på kompletterande verksamhet medför en risk att public service-bolagen, utan krav på förhandsprövning, lanserar nya programtjänster som stör marknaden på ett oproportionerligt sätt. Enligt kommittén borde det dock vara en självklarhet inom bolagen att inte lansera nya programtjänster som stör marknaden på det sättet. Mot bakgrund av bolagens utveckling av verksamheten på internet bör det enligt MPRT, innan möjligheten till förhandsprövning begränsas till kompletterande verksamheter, noga övervägas om nya permanenta programtjänster även fortsatt bör ingå i vad som ska vara föremål för en förhandsprövning.

6.5.3 Förhandsprövning efter begäran från berörd intressent

MPRT välkomnar kommitténs förslag för att göra systemet mer effektivt. Det ligger i linje med det förslag som myndigheten tidigare redovisat om att öppna upp för berörda intressenter att kunna begära att en tjänst förhandsprövas.

7.2.1 En möjlighet att beakta verksamhet på internet vid uppföljning

MPRT anser att det är väsentligt för tilliten till public service att det kan ställas upp villkor för bolagens sändningar och tillhandahållanden oavsett valet av distributionsplattform. I väntan på att en ordning är på plats med ett faktiskt kravställande på andra distributionsplattformar än marknätet, bör det dock övervägas om inte riksdagens tillkännagivande kan tillgodoses genom att public service-bolagen åläggs ett särskilt redovisningsvillkor avseende verksamheten på internet och övriga distributionsplattformar.

Granskningsnämnden kan därmed bedöma uppfyllelsen av redovisningsvillkoret. På detta sätt skulle den bild som public service-redovisningarna och bedömningarna av dessa ger av uppfyllelsen i marknätet kunna kompletteras med och fördjupas av en utförlig redogörelse för vad bolagen gör och bidrar till på övriga plattformar. En sådan ordning är att föredra, framför en tillfällig tillgodoräknandeordning som – till skillnad från det regeringsbeslut om krav på tillgänglighet till tv som kommittén refererar till och som avser marknät, satellit och tråd – bottnar i innehållsvillkor som endast avser marknät. En sådan ordning kan dessutom bidra till en högre grad av transparens kring public service-bolagens satsningar på olika plattformar, samtidigt som den framstår som en lägre grad av kringätgard för att kompensera för den begränsning som nu gällande lagstiftning ger upphov till.

7.3.1 Uppföljning av public service-uppdraget vartannat år

Med anledning av kommitténs förslag i denna del bör det framhållas att en uppföljning vartannat i stället för varje år ställer än högre krav på programbolagen att följa granskningsnämndens anvisningar, exempelvis vad nämnden flera gånger uttalat om att bolagen bör redovisa gemensamma definitioner av centrala mått och jämförbara tidsserier.

MPRT instämmer i att utformningen av granskningsnämndens bedömningar kan utvecklas.

9.3 Sponsring

Mot bakgrund av vad kommittén uttryckt om att SVT bör sträva efter att minska tittarnas exponering för de reklambudskap som sponsorskyltarna kan framstå som, vill MPRT påpeka att det enligt radio- och tv-lagen föreligger en skyldighet att upplysa publiken om att det finns en utomstående aktör som bidragit till finansiering av programmet. Det måste således visas sponsringsmeddelanden i de fall sponsring förekommer. Meddelandena får inte vara säljfrämjande men ska innehålla sponsorns namn, logotyp eller annat kännetecken. Ett sätt att styra utformningen m.m. av sponsringsmeddelanden i public service skulle möjligen kunna vara att ställa upp ett särskilt public service-villkor.

10.2.1 Konsekvenser för myndigheter

Konsekvenser av en ändrad reglering

Bolagen erbjuder i huvudsak hela sitt marksända utbud även på sina webbplatser. Delar av utbudet erbjuds också via sociala medier. Det finns därutöver webbexklusivt material. Slutsatsen av kommittén om att publiceringar på internet indirekt redan granskas är därför inte helt korrekt. I bolagens egna redovisningar för verksamhetsåret 2017 har SR redovisat 22 700

timmar webbexklusiva sändningar, SVT sände närmare 2 000 timmar exklusivt på webben och UR erbjöd också ett webbexklusivt material.

Konsekvenser avseende förhandsprövningsystemet

I ljuset av att public service-bolagen inte har anmält någon tjänst för godkännande, instämmer MPRT i kommitténs slutsats att förslagen kan leda till att ärenden initieras och att detta innebär en ökad arbetsbelastning för MPRT. Hur stor ökningen blir är dock svårt att förutse.

MPRT föreslår att krav på webbtillgänglighet utreds

Regeringen har föreslagit en ny lag om tillgänglighet till digital offentlig service som genomför webbtillgänglighetsdirektivet (prop. 2017/18:299). Public service-bolagen är uttryckligen undantagna från skyldigheterna enligt lagen. Det är emellertid angeläget att verksamheten i allmänhetens tjänst, som inbegriper kommunikation med allmänheten via webbplatser och mobila applikationer, är tillgänglig för alla. Således bör det utredas hur erforderliga villkor kan ställas på public service-bolagen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Charlotte Ingvar-Nilsson efter föredragning av verksjuristen Helena Söderman.

Charlotte Ingvar-Nilsson

Helena Söderman