

Kulturdepartementet  
ku.remissvar@regeringskansliet.se

## **Betänkandet Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50)**

Ku2018/01387/MF

### **Sammanfattning**

- Konkurrensverket tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag och bedömningar, men menar att närmare preciseringar i flera avseenden är nödvändiga i det kommande beredningsarbetet.
- Vid utformningen av public service-bolagens uppdrag bör överväganden om legitimitet, kvalitet och relevans prioriteras framför antalet konsumenter.
- Konkurrensverket tillstyrker kommitténs förslag om innehållsuppdraget och anser att kärnverksamheten ska vara dominerande i förhållande till den kompletterande verksamheten. Frågan om program som enbart publiceras på internet ska anses vara kärnverksamhet eller kompletterande verksamhet samt hur sådana utsändningar förhåller sig till täckningskravet bör hanteras i den fortsatta beredningen.
- Konkurrensverket delar i huvudsak utredningens bedömning om att public service-bolagen bör prioritera sina egna plattformar och onlinetjänster när innehåll görs tillgängligt på internet.
- Kommitténs förslag om att public service-bolagen ska ta hänsyn till andra medieaktörers konkurrensförutsättningar, "i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad" bör föras med en praktisk innebörd och ekonomiska incitament. I den kommande beredningen bör därför möjligheten att etablera ett system där public service-bolagen betalar för material som hämtas från andra medieföretag övervägas.
- Konkurrensverket tillstyrker de föreslagna ändringarna i förhandsprövningen.

Adress 103 85 Stockholm  
Besöksadress Torsgatan 11  
Telefon 08-700 16 00  
Fax 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

- Konkurrensverket tillstyrker att public service-bolagen ska redovisa intäkter som tillkommer dem vid sidan av public service-avgiften. Bolagen borde därutöver redovisa kostnader för sådant som inte hör till kärnverksamheten.

### **Övergripande inställning**

Konkurrensverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och bedömningar, men menar att närmare preciseringar i flera avseenden är nödvändiga i det kommande beredningsarbetet för att inriktningen på de förslag som kommittén lämnar ska få effekt.

Konkurrensverket inser emellertid frågornas komplexitet. Till exempel kan public service-bolagens lokala verksamhet i en del av landet vara positiv för konkurrensen och till nytta för konsumenterna, medan samma förfarande kan vara negativt för konkurrensen i ett annat fall. Detta försvårar möjligheterna att skapa generellt tillämpliga regler som även är tydliga. I den utsträckning kommitténs förslag bedöms kunna förtydligas eller fördjupas lämnar Konkurrensverket synpunkter till stöd för den vidare beredningen av public service-uppdragets utformning och public service-bolagens interna prioriteringar.

### **Konkurrens på mediemarknaden**

Kommitténs beskrivning av utvecklingen på medieområdet återspeglar tidigare utredningar och rapporter. I detta avsnitt kompletteras utredningens beskrivning med iakttagelser från Konkurrensverkets utgångspunkter.

Konkurrensen mellan medieföretag på den svenska marknaden har ökat. Utbudet av medier har ökat och mediekonsumtionen har individualiserats. Medborgarna har i dag fler valmöjligheter än tidigare när det gäller programinnehåll i radio eller tv.

Möjligheten till internetbaserade utsändningar och lägre kostnader för nödvändig teknisk utrustning bidrar till lägre produktionskostnader och större utbud. Samtidigt framhåller kommittén en samtida, men motsatt trend, nämligen trenden mot allt dyrare produktioner. Det kan handla om produktionen av påkostade tv-serier eller högt värderade sändningsrättigheter, till exempel vissa idrottsevenemang. Genom att erbjuda denna typ av program kan kommersiella företag öka sina annons- och abonnemangsinträder.

Public service-bolagen har i kraft av sin popularitet och den valda finansieringsmodellen en särställning på den svenska mediemarknaden. Enligt den av regeringen framlagda propositionen om public service-bolagens finansiering kommer intäkterna från public service-avgiften uppgå till ca 8,4 miljarder kronor<sup>1</sup>. Av dessa medel föreslås Sveriges Television (SVT) tilldelas ca 5 miljarder kronor, Sveriges Radio (SR) ca 3,1 miljarder kronor och Sveriges Utbildningsradio (UR)

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:261 s. 35. Riksdagsbehandling av regeringens proposition väntas under hösten 2018.



ca 400 miljoner kronor för 2020. Medelstillelningen till respektive bolag föreslås därefter öka med 2 procent per år under kommande tillståndsperiod<sup>2</sup>. Som jämförelse kan nämnas att TV4 enligt Medieutredningen omsatte ca 4,2 miljarder kronor 2015<sup>3</sup>.

Storleken på public service-bolagens budget har fastställts på andra premisser än de Konkurrensverket har att bevaka. Konkurrensverket har därför i princip ingen synpunkt på storleken på bolagens tillgängliga medel. Däremot innebär bolagens ekonomiska styrka att utformningen av deras uppdrag och verksamhet får effekter för hela mediemarknaden i Sverige.

Ytligt sett kan man få intrycket att public service-bolagen konkurrerar med privata programföretag. Detta eftersom public service-bolagen och de privata programföretagens utbud åtminstone delvis liknar varandra. Public service-bolagen verkar dock på marknaden med andra förutsättningar än de privata företagen. Medan public service är en konkurrent till de privata programföretagen kan dock public service-bolagen i mångt och mycket agera oberoende av sina konkurrenter. Detta eftersom public service får sin finansiering från en källa som inte är tillgänglig för de privata företagen. Samtidigt är public service-bolagen i princip utestängda från de privata företagens finansieringskälla. Således har public service-bolagen inga konkurrenter i sedvanlig mening, men privata programföretag möter konkurrens från public service.

För ett kommersiellt programföretag är antalet konsumenter viktigt för att kunna sälja annonstid eller abonnemang. Satsningar på särskilt publikdragande program eller evenemang kan bidra till ett förbättrat ekonomiskt resultat för programföretaget. Antalet konsumenter är styrande för programföretagets intäkter.

Medan målet för kommersiella programföretag generellt sett är att maximera antalet konsumenter påverkas inte public service-bolagens intäkter av en ökning eller minskning i antalet konsumenter. Såsom framhålls i betänkandet (t.ex. s. 70 och 135) är mer svåridentifierade ideal om legitimitet, kvalitet och relevans bättre indikatorer i frågor om hur väl dessa bolag uppfyller sitt uppdrag.

Omständigheten att legitimitet, kvalitet och relevans är svårt att mäta medan antalet konsumenter är enkelt att mäta riskerar att förskjuta blickfånget mot förenklade mått när public service-bolagens verksamhet utvärderas. En sådan förskjutning av hur deras utbud värderas riskerar att leda till att public service-bolagen prioriterar satsningar som enbart syftar till att öka antalet konsumenter

---

<sup>2</sup> SOU 2018:50 s. 288. Härtill hade SVT ca 220 miljoner kronor i intäkt från kommersiella samarbeten (s. 261). Därtill finns det vissa regler som påverkar public service-bolagens och kommersiella programföretags budget ojämnt, t.ex. vidaresändningsplikten och täckningskravet.

<sup>3</sup> SOU 2016:80 s. 105.

på bekostnad av program som bättre uppfyller målen om legitimitet, kvalitet och relevans.<sup>4</sup>

Med tanke på public service-bolagens ställning på marknaden kan en sådan förskjutning mot överväganden som efterliknar de kommersiella programföretagen indirekt påverka de privata programföretagens möjligheter till finansiering och därmed försämra möjligheterna till konkurrens på mediemarknaden.

Utökade sändningsmöjligheter samt lägre produktionskostnader att konsumenterna i dag kan tillgodogöra sig ett stort utbud av tv- och radio-program. Public service-bolagens ställning på respektive delmarknad har tack vare finansieringsmodellen möjlighet att öka utbudet via internetbaserade plattformar vilket kan bidra till att försämra möjligheterna för små programföretag med svag finansiering att hävda sig på marknaden.

Bakgrunden till varför public service-bolagen har utsändningar via webben som uppenbarligen inte anses vara lämpliga för ordinarie utsändningar via marknätet utreds inte närmare i betänkandet, men frågan bör övervägas i den fortsatta beredningen, i synnerhet om sådana sändningar efterliknar kommersiella alternativ.

### **Innehållsuppdraget**

Konkurrensverket instämmer i kommitténs uppfattning att public service inte ska styras av att maximera antalet tittare eller lyssnare och att det är av stor betydelse att public service erbjuder produktioner av hög kvalitet som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. Konkurrensverket tillstyrker således att public service-bolagens breda innehållsuppdrag bör bestå (5.1.4).

### **Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet**

Under rubriken 3.3.2 Definition av kärnverksamhet föreslås att "definitionen av kärnverksamhet utökas till att även omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet". Konkurrensverket menar att förslaget behöver kompletteras med texten *i Sverige* eftersom det rimligtvis handlar om att programmen ska vara tillgängliga inom Sverige och inte nödvändigtvis i utlandet.

Konkurrensverket tillstyrker att definitionen av kärnverksamhet utökas till att omfatta public service-bolagens egna webbaserade plattformar eftersom de inte bör vara bundna till någon särskild utsändningsteknik<sup>5</sup>. Såsom Konkurrensverket

---

<sup>4</sup> Därmed inte sagt att antalet konsumenter är oväsentligt för att uppnå målen om legitimitet och relevans. Ett program som har mycket litet antal konsumenter har rimligtvis också mycket liten legitimitet och relevans. Ett program med ett stort antal konsumenter har emellertid inte automatiskt hög relevans eftersom antalet konsumenter inte nödvändigtvis är en bra indikator på programmets kvalitet.

<sup>5</sup> Jmf Konkurrensverkets yttrande med dnr 432/2014 om public service-bolagens påverkan på mediemarknaden och översyn av systemet med förhandsprövning av nya tjänster.



uppfattar saken innebär detta inte att innehållet i public service-bolagens utsändningar på dessa plattformar utan vidare kan avvika från innehållet i utsändningarna i marknätet. I dag tillhandahåller public service-bolagen program som sänts via marknätet under förfluten tid via egna plattformar, vilket kan anses ligga inom ramen för uppdraget. Däremot kan det ifrågasättas om program som enbart sänds via internetbaserade plattformar bör anses vara en del av kärnverksamheten. Den närmare preciseringen i dessa frågor bör hanteras i den fortsatta beredningen.

Under rubriken 3.3.3. God balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet föreslås att anslagsvillkoret om "god balans" mellan dessa verksamheter bör kvarstå. Vad som avses med "god balans" utvecklas inte närmare, men public service-bolagens uppfattning om detta refereras på sidan 79. Eftersom utredningen inte gör någon närmare precisering av innebörden i begreppet "god balans", utöver public service-bolagens egen, vill Konkurrensverket framhålla att kompletterande verksamhet ska berika kärnverksamheten. Det ligger i sakens natur att kärnverksamheten kan vara fristående från den kompletterande verksamheten samtidigt som det omvända inte gäller. Det vill säga, den kompletterande verksamheten kan inte vara fristående från kärnverksamheten (eftersom den då bör betraktas som sidoverksamhet). I likhet med UR:s inlägga och till skillnad från SVT:s uppfattning, såsom de redovisas i betänkandet, menar Konkurrensverket att kärnverksamheten ska vara dominerande i förhållande till den kompletterande verksamheten. Detta förhållande mellan kärn- och kompletterande verksamhet bör beaktas i den fortsatta beredningen av sändningstillstånd och anslagsvillkor.

### **Täckningskravet**

Konkurrensverket har inga invändningar mot kravet på att public service-bolagens sändningar även i framtiden ska nå 99,8 procent av den bofasta befolkningen. Såsom Konkurrensverket uppfattar saken är utsändningar via marknätet nödvändiga för att uppnå denna procentsats i dagsläget. Utredningen ställer frågan om teknikutvecklingen och bredbandsutbyggnaden ger anledning att återkomma till frågan om utsändning via marknätet inför den tillståndspériod som följer efter den som inleds 2020. Konkurrensverket menar att frågan om den så kallade vidaresändningsplikten bör inkluderas i ett sådant sammanhang eftersom framväxten av utbytbara alternativ till dagens sändningsteknik kan innebära att dagens krav på vidaresändningsplikt kan behöva omprövas<sup>6</sup>.

Det framgår inte tydligt av betänkandet hur innehåll som enbart tillhandahålls via internet överensstämmer med täckningskravet. Om innehåll som enbart tillhandahålls via internet ska särskiljas från täckningskravet riskerar betydelsen av täckningskravet att urholkas vilket innebär att gällande reglering av marknätet

---

<sup>6</sup> Jmf Konkurrensverkets yttrande med dnr 662/2016, aktbilaga 3, om Vidaresändningsplikten, utrymme för lokala kabelsändarföreningar och upptäckbarhet.

kan behöva att ses över<sup>7</sup>. Om public service ska tillhandahålla program som enbart finns tillgängligt via internet kan det innebära att bolagen inte uppfyller täckningskravet, vilket bör hanteras i den fortsatta beredningen.

### **Public service-bolagens förhållande till sociala medier och andra webbaserade distributionskanaler**

Konkurrensverket delar i huvudsak utredningens bedömning om att public service-bolagen bör prioritera sina egna plattformar och onlinetjänster när innehåll görs tillgängligt på internet, inklusive bedömningen att sociala medier och andra distributionsplattformar i huvudsak bör användas för att informera om bolagens utbud och för att interagera med publiken.

Konkurrensverket har i princip inga invändningar mot att public service-bolagen använder andra webbaserade plattformar och distributionskanaler för sina utsändningar. Användningen av sådana kanaler kan emellertid få effekter för konkurrensen som utvecklas nedan.

Under senare tid har frågor om internetbaserade företags insamling av data och dess användning uppmärksammats av konkurrensmyndigheter i många stater. Dessa företag har i kraft av sin popularitet och tekniska färdighet gjort dem ekonomiskt starka. Deras ställning och stora betydelse för ett antal marknader har gjort att deras verksamhet har kommit att ifrågasättas<sup>8</sup>. Såsom kommittén skriver har användardata som genereras på dessa plattformar ett betydande kommersiellt värde och det är inte självklart att bolagen kan redovisa hur dessa data används (jmf. s. 125). Om public service-bolagen tillhandahåller material via dessa internetbaserade företag bidrar det till att stärka deras ställning ytterligare. Tidningsutgivarnas förslag om att material som publiceras på andra plattformar också ska göras tillgängligt för andra medier bör övervägas närmare. Men en sådan ordning kan påverka incitamenten för andra medieföretag att själva producera material, vilket i så fall talar emot Tidningsutgivarnas förslag.

Möjligheten att sända material via andra internetbaserade plattformar särskiljer public service från kommersiella programföretag. Kommersiella programföretag kan i regel inte sända via externa plattformar eftersom annonsintäkterna i så fall går till företaget som driver plattformen. Att sända via externa plattformar stärker därför public service-bolagens ställning gentemot de kommersiella programföretagen ytterligare, vilket talar emot sådana utsändningar.

Mot bakgrund av det ovan anförda delar Konkurrensverket utredningens bedömning att public service-bolagen bör prioritera sina egna plattformar och onlinetjänster när innehåll publiceras på internet (4.3.3). Med tanke på dessa

<sup>7</sup> Grossistmarknaden för programutsändningstjänster för distribution av fri-tv-innehåll respektive analog ljudradio via marknätet till slutanvändare är reglerat genom beslut av Post- och telestyrelsen (dnr 15-9776 och 15-9777).

<sup>8</sup> Jmf Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018* Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, s. 61.



bolags ställning på marknaden och den allmänna kännedomen om dessas egna plattformar bör publicering av hela program eller längre delar av program inte komma i fråga annat än i undantagsfall (4.3.5). De riktlinjer som public service-bolagen ska utforma om hur de förhåller sig till sociala medier kan inte anses vara ett hinder för att publicering via sådana plattformar förhandsprövas (4.3.6).

### **Förhållandet till lokala nyhetsaktörer**

Public service-bolagens förhållande till lokala nyhetsaktörer är komplicerat. På orter där inte finns något utbud av lokala nyhetsmedier kan public service-bolagen ersätta dessa.

I andra fall finns det lokala nyhetsmedier som drabbas negativt av konkurrensen från public service-bolagen. Sådan konkurrens har i princip positiva effekter för konsumenten eftersom företagen drivs att producera material som konsumenterna efterfrågar på ett effektivt sätt<sup>9</sup>. Men om public service-bolagen konkurrerar ut andra nyhetsbolag kan det antas vara negativt för konsumenten eftersom möjligheterna för ett nytt lokalt nyhetsbolag att etablera sig får antas vara små.

Förfarandet med så kallade rewrites där public service-bolagen hämtar bakgrundsinformation eller återger vad andra medier har publicerat riskerar att urholka de ekonomiska förutsättningarna för små och lokala medier. Såvitt Konkurrensverket uppfattar saken är det inte klarlagt att så kallad kredning uppväger eventuellt intäktsbortfall som sådan återgivning av nyheter innebär för små och lokala medier. Möjligheten att etablera ett system där public service-bolagen betalar för material som hämtas från andra medieföretag bör övervägas. Eftersom det i grunden handlar om att bolagen tillgodogör sig andra företags produkter som insatsvara är det rimligt att public service-bolagen ersätter de fristående medieföretagen för materialet man använder. Ett sådant system kan förbättra de ekonomiska förutsättningarna för små och lokala medier, öka incitamenten för public service-bolagen att förbättra sin lokala närvaro och leda till en större variation i utbudet till nytta för konsumenterna. Ersättningsystemet bör vara ensidigt, det vill säga andra medieföretag bör inte betala för att återge uppgifter som public service-bolagen har publicerat, vilket är en följd av finansieringsmodellen.

I praktiken betyder det att kommitténs förslag om att public service-bolagen ska ta hänsyn till andra medieaktörers konkurrensförutsättningar, ”i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad” (avsnitt 5.2.4), förses med en praktisk innebörd och ekonomiska incitament.

Konkurrensverket lämnar den närmare utformningen av ett sådant ersättnings-system till andra. Hur ett sådant ersättnings-system förhåller sig till och påverkar

---

<sup>9</sup> Jmf Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018* Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, s. 15.

utformningen av det nyligen beslutade mediestödet<sup>10</sup>, inklusive stödbeloppens storlek bör utredas närmare.

### **Förhandsprövningen**

Konkurrensverket har tidigare framfört att systemet för förhandsprövning inte fungerar tillfredsställande och har därför föreslagit att skyldigheten att anmäla nya tjänster ska avgränsas tydligare samt att Myndigheten för press, radio och tv ska kunna ta initiativ till förhandsprövning i de fall myndigheten finner det lämpligt. Konkurrensverket konstaterar att förslagen i utredningen huvudsakligen stämmer överens med Konkurrensverkets tidigare ställningstagande på området och tillstyrker utredningens förslag.

Såsom Konkurrensverket uppfattar saken är förhandsprövningen avsedd för att fastställa den yttre ramen för public service-bolagens verksamhet. Samtidigt kan förhandsprövningen möjliggöra en utvidgning av uppdragets spännvidd om det bedöms lämpligt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort. Utan möjlighet till förhandsprövning skulle sådana justeringar av uppdraget behöva göras i sändningstillstånd och anslagsvillkor med föregående utredning, vilket förefaller onödigt betungande.

Kommitténs förslag om att enbart kompletterande verksamhet ska vara föremål för förhandsprövning innebär en lättnad av regleringen jämfört med dagens situation. Kommittén menar att så kallad sidoverksamhet ska undantas förhandsprövning eftersom sidoverksamheten i regel är liten och inte stör marknaden på ett oproportionerligt sätt. Under förutsättning att påståendet om sidoverksamhetens ringa påverkan på marknaden stämmer kan Konkurrensverket ansluta sig till kommitténs bedömning om att sådan verksamhet inte ska omfattas av reglerna för förhandsprövning. Detta eftersom antalet anmälningar om förhandsprövning som enbart leder till avskrivning annars riskerar att bli högt. Emellertid kan dagens sidoverksamhet förändras i omfattning och ekonomisk betydelse.

Kommitténs förslag om förhandsprövning kommer sannolikt att innebära ökad arbetsbörda för Myndigheten för press, radio och tv. I synnerhet som det saknas etablerad praxis på området. Det är därför angeläget att myndigheten ges förutsättningar att utföra uppdraget.

### **Redovisning av kostnader**

Public service-bolagen har i kraft av sin finansiering en särställning på mediemarknaden i Sverige. Såvitt Konkurrensverket uppfattar utgår principerna för hur dessa bolag finansieras från att verksamheten är ett allmänt åtagande och att de medel som tilldelas bolagen kommer medborgarna till del. Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget om att bolagen ska redovisa eventuella extra intäkter, utöver vad som tillkommer dem från public service-avgiften. Konkurrensverket

<sup>10</sup> Prop. 2017/18:154, bet. 2017/18:KU43, rskr. 2017/18:407.



menar att även kostnader som inte går till produktion och utsändning av programinnehåll (det vill säga bolagens kärnverksamhet) bör redovisas. Även eventuella kostnader för utsändning av innehåll på tredjepartsplattformar bör redovisas. Detta eftersom medel som används för sådana ändamål står i direkt proportion till medel som inte kommer kärnverksamheten till del. En sådan redovisning kan utgöra en del av underlaget vid eventuell förhandsprövning.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Björn Axelsson.



Rikard Jermsten



Björn Axelsson