

Redovisning av uppdrag om vidareförplikt och framhävande av innehåll av allmänt intresse



Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Sammanfattning.....	7
1.1.1	Vidaresändningsplikten	7
1.1.2	Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	7
1.1.3	Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer	8
1.1.4	Framhävande av innehåll av allmänintresse.....	8
1.2	Bakgrund.....	9
1.2.1	Uppdraget till myndigheten	9
1.3	Hur uppdraget har genomförts (metod)	12
2	Gällande rätt	14
2.1	Etableringsfriheten i tråd.....	14
2.2	Vidaresändningsplikten och sändningsutrymme för lokala kabelsändarorganisationer.....	14
2.2.1	Den europeiska kodexen om elektronisk kommunikation	14
2.2.2	Radio- och tv-lagen	15
2.3	EU-regler om framhävande	17
2.3.1	AV-direktivet och e-handelsdirektivet.....	17
3	Marknadsbeskrivning – en översikt	19
3.1	TV-marknaden	19
3.1.1	Distribution av tv	19
3.1.2	Olika sätt att ta del av medieinnehåll över internet.....	21
3.1.3	Konsumtion av tv	22
3.1.4	UR	23
3.2	Radiomarknaden.....	23
4	Vidaresändningsplikten	25
4.1	2017 års rapport och lagändringarna.....	25
4.2	Synpunkter från aktörer och intressenter på marknaden.....	26
4.2.1	Programföretag.....	26
4.2.2	Operatörer och distributörer	27
4.2.3	Övriga.....	29
4.3	Myndighetens analys och bedömning	29
4.3.1	Skälen för vidaresändningsplikten.....	29

4.3.2	Teknikskiften som påverkar om regleringen är nödvändig, lämpligt utformad och proportionerlig.....	30
4.3.3	Vidaresändningsplikten bör fortsatt finnas kvar	31
4.3.4	Ingen ändring av antalet programtjänster.....	33
4.3.5	Analys av vissa rekvisit	34
4.3.6	En rubrik i radio- och tv-lagen bör ändras	37
4.3.7	Ytterligare övervägande behövs framåt	37
5	Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	38
5.1	Tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster.....	38
5.1.1	Tillgänglighetstjänster.....	38
5.1.2	Andra tekniska tilläggstjänster	41
5.2	Ett förtydligande och en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen gällande vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	43
5.3	Tillgänglighetsdirektivet	45
5.3.1	Produkter som används för åtkomst till audiovisuella medietjänster	46
5.3.2	Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster	46
5.4	Synpunkter från aktörer och intressenter	50
5.4.1	Funktionsrättsrörelsen.....	51
5.4.2	Operatörer och distributörer.....	54
5.4.3	SVT och UR.....	57
5.5	Myndighetens analys och bedömning	60
5.5.1	Ändringar i radio- och tv-lagen behövs för att tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster ska omfattas av vidaresändningsplikten	60
5.5.2	Några aspekter att ta hänsyn till i lagregleringen.....	62
5.6	Förslag till ändringar i radio- och tv-lagen	65
5.6.1	Skyldigheten bör infogas i 9 kap. 1 §.....	65
5.6.2	Författningskommentar	66
5.7	Konsekvenser av myndighetens förslag.....	68
5.7.1	Konsekvenser för staten	68
5.7.2	Konsekvenser för företagen.....	68
5.7.3	Konsekvenser för hushållen.....	70
6	Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer	72
6.1	Bakgrund till regleringen.....	72

6.2	Synpunkter från aktörer och intressenter	73
6.2.1	Lokala kabelsändarorganisationer	73
6.2.2	Operatörer och distributörer	74
6.2.3	Övriga intressenter	75
6.3	Myndighetens bedömning	75
6.3.1	Reglerna kan alltjämt motiveras	75
6.3.2	Begrepp i 9 kap. 5 § radio- och tv-lagen bör ses över	76
7	Framhävandereglering i Europa	77
7.1	En kartläggning av nationell framhävandereglering i Europa	77
7.1.1	Länder utan framhävandereglering	77
7.1.2	Nationella framhävanderegleringar	77
8	Fråga om framhävandereglering i Sverige	87
8.1	Synpunkter från svenska aktörer och intressenter	87
8.1.1	Var finns public service-innehållet idag?	87
8.1.2	Vilka aktörer bör omfattas av en skyldighet att framhäva?	88
8.1.3	Vad skulle ett krav på framhävande kunna innehålla?	90
8.1.4	Övriga synpunkter och grundläggande faktorer för en reglering	93
8.1.5	Konsekvenser av regler om framhävande	96
8.2	Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte en framhävandereglering	98
8.2.1	Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte regler om framhävande för dem som omfattas av etableringsfriheten	98
8.2.2	Utan en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen kan en framhävandereglering inte träffa alla	98
8.3	Vad som kan utgöra ett innehåll av allmänintresse i radio och tv	99
8.3.1	Public service-regleringen	100
8.3.2	Public service-innehållet utgör innehåll av allmänintresse	102
8.4	Finns det behov av en framhävandereglering?	104
8.4.1	Synpunkter från aktörer och intressenter	104
8.4.2	I dagsläget finns inget behov av en framhävandereglering	108
8.5	Aspekter att ta hänsyn till inför en eventuell reglering	110
8.5.1	En reglering bör förutsätta ett teknikneutralt public service-uppdrag	110
8.5.2	Risk för att en reglering inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av jurisdiktionen	110

8.5.3	Krav på att tillhandahålla utbud kan inte hämta sitt stöd i artikel 7a	111
8.5.4	Hur en framhävandereglering skulle kunna utformas	111
8.5.5	Principerna om tillgänglighet utan betalningskrav, teknisk kvalitet och robusthet.....	112
Bilaga 1	114
	Aktörer och intressenter samt utländska myndigheter som getts möjlighet att besvara myndighetens enkäter.....	114
	Programföretag.....	114
	Lokala kabelsändarorganisationer.....	114
	Operatörer, distributörer med flera	114
	Övriga.....	115
	Länder vars tillsynsmyndigheter getts möjlighet att svara på enkäten	115
Bilaga 2 – Remissinstanser	117
	Programföretag	117
	Lokala kabelsändarorganisationer	117
	Operatörer, distributörer med flera.....	117
	Övriga	118
Bilaga 3 – Remissammanställning	119
	SVT.....	119
	Vidaresändningsplikt generellt (kapitel 4)	119
	Vidaresändningsplikt tekniska tilläggstjänster (kapitel 5)	119
	Framhävandereglering är inte möjlig eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana regler (avsnitt 8.2)	119
	Framhävandereglering – innehåll av allmänt intresse (avsnitt 8.3)	120
	Framhävandereglering – MPRT:s analys och bedömning (avsnitt 8.4).....	120
	Hur en framhävandereglering skulle kunna utformas (avsnitt 8.5.4)	123
	Jurisdiktion (avsnitt 8.5.2)	124
	MPRT:s kommentar till remissvaret.....	124
	SR.....	124
	En snabbt föränderlig marknad.....	124
	Radions plats i bilen	125
	Yttrandefrihetsgrundlagen och etableringsfriheten	126
	Framhävandereglering i Tyskland och Frankrike.....	127
	MPRT:s kommentar till remissvaret.....	127

UR.....	127
Tillgänglighetstjänster (avsnitt 5.1.1).....	127
En framhävandereglering är inte möjligt eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana regler (avsnitt 8.2)	128
Risk för att en reglering inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av jurisdiktionen (avsnitt 8.5.2).....	128
MPRT:s kommentar till remissvaret.....	128
TV4	128
Information av allmänintresse.....	128
Viaplay Group.....	129
Vidaresändningsplikten	129
Tillgänglighetstjänster	129
Framhävande av innehåll av allmänintresse.....	129
MPRT:s kommentar till remissvaret.....	130
Viaplay Group Radio.....	130
PTS.....	132
KKV.....	132
MTM.....	132
Tele2.....	133
Vidaresändningsplikt	133
Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	133
Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer	133
Framhävande av innehåll av allmänintresse.....	133
SENA	134
Telia	135
MPRT:s kommentar till remissvaret.....	135
SRF	136
RÖK.....	136
Öppna Kanalen Stockholm.....	137
Öppna Kanalen Västerås.....	138
MPRT:s kommentar till remissvaren från RÖK, Öppna Kanalen Stockholm, och Öppna Kanalen Västerås.....	138

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

1.1.1 Vidaresändningsplikten

Det finns fortfarande ett behov av en vidaresändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Det vanligaste sättet att ta emot tv i flerfamiljshus i Sverige är via kabel-tv och ip-tv. Över två miljoner av dessa tv-abonnemang är tecknade i gruppavtal av fastighetsägare vilket gör att hushåll i stor omfattning är inlåsta genom det val av tv-leverantör som fastighetsägaren har gjort.

Bredbandstäckningen är idag väldigt god. Den goda täckningen är dock inte i sig tillräcklig för att tillgången till SVT Play ska kunna tillgodose allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning fullt ut. Det linjära utbudet på SVT Play speglar idag inte till fullo marknadsändningarna eftersom de lokala nyheterna inte sänds linjärt i SVT Play. Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) anser dessutom att även hushållens tv-vanor är av betydelse för om det fortsatt finns ett behov av vidaresändningsplikten i trådbundna nät. Fortfarande tittar en stor del av befolkningen på SVT genom tråd, antingen kabel-tv eller ip-tv, och det är viktigt att SVT:s utbud är lättillgängligt för hushållen. Att hänvisas till att ta del av linjärt innehåll på SVT Play kan utgöra en tröskel för delar av den svenska befolkningen, så som äldre personer.

MPRT bedömer även att vidaresändningsplikten fyller en viktig funktion för att säkerställa att SVT:s kanaler finns i de olika tv-utbudena för flerfamiljshus till en skälig kostnad.

MPRT föreslår en ändring av rubriken i 9 kap. radio- och tv-lagen. Myndigheten föreslår att ”i kabelnät” tas bort från rubriken eftersom vidaresändningsplikten inte är begränsad till kabelnät utan omfattar alla trådbundna nät.

Vidaresändningsplikten innebär uteslutande en skyldighet att vidaresända SVT:s linjära marknadsändningar. Mot bakgrund av utvecklingen på mediemarknaden och inte minst med tanke på den pågående utredningen om public service-bolagens uppdrag från år 2026 och inriktningen mot en övergång till ett mer teknik neutralt public service-uppdrag, bör vidaresändningsplikten ses över på nytt inom en snar framtid.

1.1.2 Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Det behövs ändringar i radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidaresändningsplikten. Det har dessutom under lång tid funnits en osäkerhet kring om krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster kan ställas och det framstår därför också som lämpligt att ändra i lagen för att det ska bli tydligt vad som gäller.

MPRT har lämnat förslag till ändringar i 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen. Genom de föreslagna ändringarna slås fast att vidaresändningsplikten även omfattar tillhörande

tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Sådana tillhörande tjänster ska, på samma sätt som de vidareändningspliktiga programtjänsterna i sig, kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

Den föreslagna regleringen innebär en vidareändningsplikt i trådnät för exempelvis extra ljudspår för syntolkning och uppläst text och även för dold textning samt HbbTV-signaler för aktivering av tillgänglighetstjänster som hör till vidareändningspliktiga program.

Det överlämnas till rättstillämpningen att närmare fastställa omfattningen av vidareändningsplikten. MPRT bör kunna förelägga den som är skyldig att vidareända tjänsterna, om skyldigheten inte uppfylls. Föreläggandet bör kunna förenas med vite. MPRT får i enskilda fall besluta om undantag från plikten, om det finns särskilda skäl till det. Undantag kan exempelvis vara motiverat för analoga kabel-tv-nät som endast kan bära ett ljudspår per programtjänst och som därmed inte kan distribuera extra ljudspår.

1.1.3 Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer

Reglerna om särskilt utrymme för lokala kabelsändarorganisationer i trådnät kan alltså motiveras utifrån den betydelse dessa får anses ha för det demokratiska samhället, framför allt på lokal nivå och för att möjliggöra för alla att kunna yttra sig och bli hörda. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen anser myndigheten dock att behovet av skyldigheten bör bli föremål för översyn med jämna mellanrum.

1.1.4 Framhävande av innehåll av allmänintresse

I kapitel 7 redovisar MPRT de uppgifter som samlats in om nationella framhävanderegleringar i samtliga EES-länder samt Schweiz och Storbritannien. Informationen kommer från svar på enkäter som skickades ut till mediemyndigheterna i berörda länder under november 2022 samt från en rapport från 2021¹ av den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (Erga)². Totalt är det tio länder som, enligt de uppgifter MPRT har fått in, har nationella regler om framhävande av innehåll av allmänintresse. En sammanfattning av dessa regler finns i tabellen i avsnitt 7.1.2.

Utifrån både de nationella och europeiska enkätsvaren konstaterar MPRT att den gemensamma nämnaren för de potentiella ytorna eller miljöerna för framhävande av innehåll av allmänintresse skulle kunna benämnas som gränssnitt eller användargränssnitt –

¹ <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Articles-7a-and-7b.pdf>.

² Erga har i uppgift att bland annat tillhandahålla kommissionen teknisk sakkunskap för att säkerställa ett enhetligt genomförande av AV-direktivet i alla medlemsländer, utbyta erfarenheter och bästa praxis avseende tillämpningen av direktivet, samt, när kommissionen begär det, yttra sig om tekniska och faktiska aspekter gällande exempelvis frågor om jurisdiktion. Ergas medlemmar består främst av företrädare för de nationella tillsynsmyndigheterna eller tillsynsorganen inom EU som har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över audiovisuella medietjänster (artikel 30b i AV-direktivet genom ändringsdirektivet).

helt enkelt den yta eller miljö där medietjänster presenteras för mediekonsumenten och där denne gör sitt medieval. Det kan röra sig om gränssnitt på smarta tv-apparater, gränssnitt i smarta högtalare, gränssnitt hos tv-operatörer, gränssnitt som baseras på appar i set-top-boxar, eller gränssnitt i streamingtjänster som erbjuder public service-innehåll.

Myndigheten bedömer att yttrandefrihetsgrundlagens befintliga undantag från etableringsfriheten inte medger regler om framhävande av innehåll av allmänintresse. Bestämmelser om framhävande som träffar aktörer som omfattas av etableringsfriheten förutsätter en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen med ett särskilt undantag från etableringsfriheten. En framhävandereglering som träffar alla är av den anledningen inte möjlig i dagsläget. Det är enligt myndigheten inte heller lämpligt med en reglering som enbart tar sikte på dem som inte omfattas av etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen.

Public service-bolagens radio- och tv-program utgör sådant innehåll av allmänintresse som skulle kunna omfattas av en framhävandereglering eftersom public service-bolagens tv- och radioprogram – genom deras uppdrag – direkt kopplar an till de definierade mål av allmänintresse som nämns i AV-direktivets artikel 7a, så som mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald. En eventuell reglering om framhävande bör omfatta det utbud av program som public service-bolagen har som en helhet.

Det finns enligt myndighetens bedömning i dagsläget inte behov av en framhävandereglering eftersom public service-bolagen, trots ökad konkurrens på mediemarknaden, lyckats behålla en stark ställning. Med beaktande av den snabba utvecklingen på medieområdet bör frågan om framhävande utredas snart igen.

MPRT identifierar vissa aspekter att ta hänsyn till inför en eventuell framtida reglering, bland annat att public service-innehåll online i dagsläget inte omfattas av de innehållsvillkor som framgår av sändningstillstånden. En eventuell framhävandereglering bör enligt myndigheten därför anstå till dess public service ges en teknikneutral och heltäckande reglering i linje med vad utredningen om innehållsvillkor på internet för public service föreslagit och som public service-kommittén ska lämna förslag kring. Det finns också risk att en reglering inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av jurisdiktionen. Myndigheten konstaterar vidare att en sådan framhävandereglering som AV-direktivets artikel 7a ger möjlighet till inte innefattar någon vidaresändningsplikt i sig. Om det är önskvärt att ett krav på framhävande ska innefatta ett krav på att innehåll av allmänintresse även måste *tillhandahållas* – inte bara framhävas på de platser där innehållet redan finns – behövs särskilda teknikneutrala regler av ”must carry”-modell.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Uppdraget till myndigheten

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra åt MPRT att se över bestämmelserna i 9 kap. radio- och tv-lagen om skyldighet att vidaresända tv-sändningar och sökbar text-tv genom tråd och att tillhandahålla utrymme för sändningar av tv-program från lokala kabelsändarorganisationer. MPRT ska bedöma om regleringen är proportionerlig, fortsatt

nödvändig och lämpligt utformad och, vid behov, föreslå ändringar. Bedömer myndigheten att en reglering om vidareändningsplikt är proportionerlig och fortsatt nödvändig ska myndigheten bedöma om det, mot bakgrund av nyligen genomförda ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen, behövs ändringar i radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidareändningsplikten.

Vidare ska MPRT kartlägga förekomsten av bestämmelser om framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänintresse inom EES och beskriva hur reglerna är utformade. Myndigheten ska därefter analysera vad som kan utgöra ett innehåll av allmänintresse i radio och tv och behovet av nationella bestämmelser om framhävande av sådant innehåll. Vidare ska myndigheten analysera om det är möjligt att införa ett regelverk om framhävande av innehåll av allmänintresse utifrån nuvarande reglering i yttrandefrihetsgrundlagen. Gör MPRT bedömningen att bestämmelser om framhävande är möjliga, nödvändiga och proportionerliga ska myndigheten föreslå hur dessa lämpligen kan utformas.

MPRT ska lämna nödvändiga författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen.

När uppdraget utförs ska MPRT samråda med Post- och telestyrelsen (PTS). Konkurrensverket (KKV) ska beredas möjlighet att lämna synpunkter. Synpunkter ska även inhämtas från Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) och andra relevanta marknadsaktörer.

I uppdraget ingår inte att titta på frågor om upphovsrätt och kostnader för utnyttjande av immateriella rättigheter.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 30 juni 2023.

I regeringens beslut om uppdraget till MPRT anges följande skäl för uppdraget.

Vidareändningsplikt

MPRT fick år 2016 i uppdrag att bland annat se över och överväga om reglerna om vidareändningsplikt i radio- och tv-lagen var lämpligt utformade. Det utmynnade i rapporten ”Vidareändningsplikt, utrymme för kabelsändarorganisationer och upptäckbarhet i onlinemiljö” och myndigheten bedömde bland annat att det fanns ett fortsatt behov av en vidareändningsplikt för att tillgodose allmänhetens tillgång till allsidig upplysning.³

Mot bakgrund av det krav på en regelbunden översyn av vidareändningsplikten som anges i direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation⁴ (den så

³ Ku2011/01520 och Ku2016/01609.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

kallade kodexen) ska myndigheten göra en översyn av om bestämmelserna om vidaresändningsplikt i radio- och tv-lagen är proportionerliga i förhållande till det ingrepp i en nätägars rättigheter som skyldigheten innebär och om regleringen är fortsatt nödvändig och lämpligt utformad. MPRT ska även analysera om skyldigheten att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från lokala kabelsändarorganisationer är fortsatt motiverad, med hänsyn till syftet med bestämmelsen och de möjligheter att sprida och ta del av innehåll online som finns för allmänheten.

Finner MPRT att en vidaresändningsplikt är fortsatt proportionerlig och nödvändig ska myndigheten bedöma om förtydligandet i yttrandefrihetsgrundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 medför ett behov av ändringar i radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidaresändningsplikten. MPRT ska även bedöma om det behövs ändringar av radio- och tv-lagen för tjänster som underlättar tillgången till sådana tillgänglighetstjänster.

Om det finns ett behov av ändringar i radio- och tv-lagen ska myndigheten lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utförandet av uppdraget ska myndigheten beakta bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet vad gäller tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

Framhävande

I 2016 års uppdrag till MPRT ingick även att övergripande beskriva och analysera vad som krävs för att allmänheten i en onlinemiljö ska kunna upptäcka och få tillgång till innehåll i radio och tv i allmänhetens tjänst. Myndigheten beskrev i sin rapport de krav och omständigheter som då ansågs vara av betydelse för att allmänheten skulle kunna få tillgång till och upptäcka innehåll i onlinemiljö. Myndigheten analyserade också olika frågor som kunde komma att behöva utredas vidare.

Vidaresändningsplikten gäller för sändningar av tv och sökbar text-tv i elektroniska kommunikationsnät. Både utbudet av och efterfrågan på innehåll på begäran online, som olika beställ-tjänster, har ökat de senaste åren. Enligt SVT använde 67 procent av publiken SVT:s onlinetjänster varje vecka under perioden januari–oktober 2021. 17 procent använde enbart onlinetjänsterna. Den publik som enligt UR tittar på UR:s förstasändningar har gått ner signifikant, samtidigt som användningen av UR Play nästan har fördubblats. I likhet med skyldigheten att vidaresända ett program gäller möjligheten att vidta åtgärder för framhävande för tjänster av allmänintresse, typiskt sett public service. Möjligheten att framhäva innehåll från public service i en onlinemiljö kan därför ses som en utveckling och anpassning av vidaresändningsplikten till ett nytt medielandskap och allmänhetens nya konsumtionsmönster.

Regeringen uttalade i propositionen Ett modernt public service nära publiken – Villkor 2020–2025⁵ att det inför den tillståndperiod som inleds 2026 kommer att finnas behov av

⁵ Prop. 2018/19:136.

att särskilt analysera ett antal större frågor som berör distributionen av public service, bland annat till följd av den tekniska utvecklingen. Det gäller bland annat utbudets upptäckbarhet och tillgänglighet i en alltmer internetbaserad distributionsmiljö.⁶

För sändningar finns dock vissa grundläggande principer säkrade för public service. Det gäller bland annat tillgänglighet för alla utan betalningskrav, en hög teknisk kvalitet och robusthet. Vid distribution via internet finns en kedja av olika aktörer som kan påverka hur allmänheten kan ta del av innehåll från public service. De principer som finns vid vidare-sändning kan därför vara svåra att tillämpa i en onlinemiljö.

Sedan MPRT genomförde sin kartläggning har utvecklingen vad gäller framhävande av innehåll av allmänintresse fortsatt. Bland annat har Erga tagit fram ett översiktsdokument gällande genomförandet av bestämmelsen om framhävande i det så kallade AV-direktivet⁷. MPRT ska därför kartlägga förekomsten av bestämmelser om framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänintresse inom EES samt beskriva hur reglerna är utformade. Myndigheten ska därefter analysera vad som kan utgöra ett innehåll i radio och tv av allmänintresse och behovet av nationella bestämmelser som säkerställer att allmänheten kan upptäcka och ha tillgång till sådant innehåll. Vid analysen ska myndigheten särskilt beakta de grundläggande principerna om tillgänglighet utan betalningskrav, teknisk kvalitet och robusthet men även de andra grundläggande faktorer för framhävande som myndigheten kan identifiera.

Det gäller etableringsfrihet i tråd för sändningar och tillhandahållanden som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Denna etableringsfrihet kan bara inskränkas i vissa angivna fall. MPRT ska analysera hur framhävande av innehåll av allmänintresse förhåller sig till den nuvarande yttrandefrihetsrättsliga regleringen och möjligheterna att utifrån denna införa bestämmelser om framhävande. Gör myndigheten bedömningen att bestämmelser om framhävande är möjliga, proportionerliga och nödvändiga ska myndigheten föreslå hur dessa lämpligen kan utformas.

1.3 Hur uppdraget har genomförts (metod)

I november 2022 skickade myndigheten ut enkäter till aktörer och intressenter på den svenska marknaden för att inhämta synpunkter på nuvarande regler om vidare-sändningsplikt och det särskilda utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt om vidare-sändningsplikt för tekniska tilläggstjänster och regler om framhävande av innehåll av allmänintresse. En enkät skickades även ut till mediemyndigheterna i samtliga EES-länder samt Schweiz och Storbritannien, med frågor om nationella regler om framhävande av

⁶ Prop. 2018/19:136 s. 45.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster) i den lydelse direktivet fått genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden. (AV-direktivet genom ändringsdirektivet).

innehåll av allmänintresse i tv och radio. De aktörer, intressenter och utländska myndigheter som getts möjlighet att besvara myndighetens enkäter listas i bilaga 1.

Möten har hållits med public service-bolagen SR, SVT och UR för att diskutera uppdraget. Även andra aktörer har getts möjlighet att träffa myndigheten. Myndigheten har under arbetets gång varit i kontakt med EU-kommissionen i frågor som rört tolkningen av artikel 7a i AV-direktivet.

MPRT har tagit fram denna rapport, samt det tidigare rapportutkastet, i samråd med PTS. Även KKV har getts möjlighet att lämna synpunkter på tidigare rapportutkast vid ett möte med MPRT.

Det underlag och de synpunkter som har samlats in har använts av myndigheten i arbetet med att ta fram ett utkast till rapport. Utkastet till rapport har remissbehandlats och skickats till aktörer som typiskt sett kan beröras och till intressenter enligt sändlistan i bilaga 2, samt publicerades på MPRT:s webbplats. De synpunkter som kom in har redogjorts för i remissammanställningen i bilaga 3. Myndigheten har beaktat inkomna synpunkter under framtagandet av den slutliga versionen av rapporten. Remissvaren i sin helhet finns i myndighetens ärende med dnr 22/01984.

2 Gällande rätt

2.1 Etableringsfriheten i tråd

Av 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Denna etableringsfrihet innefattar både en rätt för programföretag att sända egna program genom tråd och en rätt för andra, nätinnehavare och operatörer, att sända andras program genom tråd.⁸ Etableringsfriheten för trådsändningar är dock inte oinskränkt. I 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen anges flera undantag från huvudregeln. Etableringsfriheten begränsas bland annat genom de möjligheter som där ges att ställa krav på vidareändning av vissa program och på att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Enligt 3 kap. 2 § p 1 yttrandefrihetsgrundlagen hindrar etableringsfriheten inte att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Det är med stöd av denna bestämmelse som vidareändningsplikten har reglerats i 9 kap. radio- och tv-lagen.⁹ Sedan den 1 januari 2023 medger bestämmelsen även föreskrifter i lag om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

2.2 Vidaresändningsplikten och sändningsutrymme för lokala kabelsändarorganisationer

2.2.1 Den europeiska kodexen om elektronisk kommunikation

De EU-rättsliga reglerna om vidareändningsplikt eller ”must carry” finns numera i den så kallade kodexen som trädde i kraft den 20 december 2018. Kodexen ger, i likhet med tidigare direktiv på området, en möjlighet för medlemsstaterna att meddela bestämmelser om skälig sändningsplikt (vidaresändningsplikt).¹⁰ Av artikel 114.1 framgår följande.

Företag som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som används för distribution av radio- och tv-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät och tjänster använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar, får av medlemsstaterna åläggas skälig sändningsplikt (must carry) för överföring av vissa angivna radio- och tv-sändningar och därtill hörande tilläggstjänster, särskilt tjänster för att ge slutanvändare med funktionsnedsättning lämpligt tillträde och data som stöder uppkopplade tv-tjänster och EPG:er. Sådan sändningsplikt ska införas endast när det är nödvändigt för att uppfylla

⁸ Prop. 2022/23:42 s. 37.

⁹ SOU 2009:14 s. 267 f.

¹⁰ SOU 2019:39 s. 400.

mål avseende allmänintresset som klart definierats av varje medlemsstat, och de ska vara proportionella och transparenta.

Enligt artikel 114.2 ska medlemsstaterna se över skyldigheter om vidareändning vart femte år.

Av skäl 308 och 309 i kodexen framgår vidare följande.

(308) Medlemsstaterna bör ha möjlighet att fastställa proportionella skyldigheter avseende sändningsplikt (must carry) för företag som omfattas av deras jurisdiktion av legitima hänsyn till allmän ordning, men sådana skyldigheter bör dock endast införas om de är nödvändiga för att uppfylla de mål som avser allmänintresset och som medlemsstaterna klart fastställt i enlighet med unionsrätten och de bör vara proportionella och transparenta öppet redovisade. Det bör vara möjligt att tillämpa sändningsplikt på vissa angivna radio- och tv-sändningar och tilläggstjänster som tillhandahålls av en bestämd tillhandahållare av medietjänster. Den sändningsplikt som åläggs av medlemsstaterna bör vara rimlig, det vill säga att den bör vara proportionell och transparent mot bakgrund av klart fastställda mål som avser allmänintresset. Medlemsstaterna bör ge en objektiv motivering till den sändningsplikt som de föreskriver i sin nationella lagstiftning för att säkerställa att denna plikt är transparent, proportionell och tydligt definierad. Sändningsplikten bör utformas på ett sådant sätt att det ger tillräckliga incitament till effektiva investeringar i infrastruktur.

309) Sändningsplikten bör ses över regelbundet minst vart femte år för att hålla den aktuell i förhållande till den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen och för att säkerställa att den fortsätter att vara proportionell i förhållande till de mål som ska nås. Sändningsplikten kan, där så är lämpligt, förenas med en bestämmelse om proportionell ersättning som bör fastställas i nationell lagstiftning. [...]

Kodexen innehåller regler som motsvarar vad som gällt tidigare, enligt det så kallade USO-direktivet¹¹, angående utrymmet för medlemsstaterna att förordna om regler om vidareändningsplikt. De aktörer som kan åläggas must carry-skyldigheter har dock utökats från att bara omfatta de som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät till att omfatta även de som tillhandahåller kommunikationstjänster. Nytt är vidare att det anges särskilt att tjänster för att ge slutanvändare med funktionsnedsättning lämpligt tillträde och ”data som stöder uppkopplade tv-tjänster och EPG:er¹²” får bli föremål för vidareändningsplikt. Data som stöder uppkopplade tv-tjänster kan till exempel vara HbbTV^{13, 14}.

2.2.2 Radio- och tv-lagen

Vidareändningsplikt

Enligt 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen ska den som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av tv-sändningar och sökbar

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattandetjänster).

¹² Elektronisk programguide, se avsnitt 5.1.2.

¹³ Hybrid Broadcast Broadband TV, se avsnitt 5.1.2.

¹⁴ SOU 2020:45 s. 310.

text-tv till allmänheten genom tråd se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot tv-sändningar och sökbar text-tv som sker med tillstånd av regeringen och som kan tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Plikten gäller om ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot tv-sändningar.

Skyldigheten gäller bara för tv-sändningar och sökbar text-tv där sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet. För tv-sändningar ska tillståndet även ha förenats med villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter. En sådan sändningsplikt gäller bara om förutsättningarna för vidareändning enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk är uppfyllda. Sändningarna ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

Vidareändningsplikten gäller även tv-sändningar som en tillståndshavare genomför för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd. Den gäller dock, enligt 9 kap. 4 § radio- och tv-lagen, inte sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidareändning enligt 4 kap. 7 § samma lag. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § anger att ett tillstånd som ges av MPRT får innebära rätt för ett programföretag att endast vidareända programtjänster som samtidigt sänds eller kort tid dessförinnan sänts av ett annat programföretag. I ett sådant tillstånd får myndigheten besluta att 5–8 kap. radio- och tv-lagen inte ska tillämpas på sändningar med stöd av tillståndet. Bestämmelsen tillkom ursprungligen för att möjliggöra för danska TV2 att sända från svensk mark, där bättre sändningsförhållanden kunde uppnås.¹⁵

Enligt 9 kap. 2 § radio- och tv-lagen omfattar vidareändningsplikten inte fler än fyra programtjänster som har olika innehåll och sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

I 9 kap. 3 § radio- och tv-lagen anges att i nät där tv sänds med både analog och digital teknik ska vidareändning ske med analog teknik av minst två programtjänster som avses i 2 §, om de sänds eller har sänts ut med analog teknik. I övrigt får vidareändning ske med digital teknik.

Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer

Enligt 9 kap. 5 § radio- och tv-lagen ska den som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät, som används för överföring av tv-sändningar till allmänheten genom tråd, och som minst 100 av de hushåll som är anslutna till nätet använder som sitt huvudsakliga medel att ta emot tv-sändningar, i varje kommun där han eller hon förfogar över ett sådant nät, kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera lokala kabelsändarorganisationer som har förordnats av MPRT.

¹⁵ Se Liljenberg Gullerjö, Radio- och tv-lag (2010:696) 4 kap. 7 §, Karnov 2023-02-03 (JUNO).

I nät där tv sänds med analog och digital teknik ska utrymme för sändningar av en lokal kabelsändarorganisation tillhandahållas med både analog och digital sändningsteknik.

Enligt 9 kap. 6 § radio- och tv-lagen ska en lokal kabelsändarorganisation vara en sådan juridisk person som har bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och som kan antas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sin verksamhet. En lokal kabelsändarorganisation ska i sin sändningsverksamhet sträva efter vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. MPRT:s förordnande av lokala kabelsändarorganisationer gäller i högst tre år.

En lokal kabelsändarorganisation får enligt 8 kap. 15 § radio- och tv-lagen inte sända reklam.

Möjlighet till undantag

Enligt 9 kap. 7 § radio- och tv-lagen får MPRT i enskilda fall besluta om undantag från skyldigheterna enligt 9 kap. 1–3 och 5 §§, om det finns särskilda skäl till det.

Undantag kan enligt förarbetena exempelvis meddelas för en nyttillkommen kanal om det behövs visst uppskov med förpliktelsen för att göra tekniska omställningar. Även nätinnehavare med få kanaler eller med nät av mindre omfattning nämns som exempel på aktörer som kan medges undantag från vidaresändningsplikt.¹⁶

2.3 EU-regler om framhävande

2.3.1 AV-direktivet och e-handelsdirektivet

Av AV-direktivet¹⁷ följer att en medlemsstat får vidta åtgärder för att säkerställa att audiovisuella medietjänster av allmänintresse framhävs på lämpligt sätt (artikel 7a). Enligt direktivets skäl 25 får medlemsstaterna införa skyldigheter för att säkerställa att innehåll av allmänintresse enligt definierade mål av allmänintresse – såsom mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald – framhävs på lämpligt sätt. Sådana skyldigheter bör endast införas när det är nödvändigt för att uppnå mål av allmänintresse som tydligt definieras av medlemsstaterna i enlighet med unionsrätten. Om medlemsstaterna beslutar att införa bestämmelser om lämpligt framhävande bör de endast införa proportionella skyldigheter för företag mot bakgrund av legitima politiska överväganden av allmänintresse. AV-direktivet reglerar endast audiovisuella medietjänster, alltså tv. För radiomediet finns inga liknande harmoniserade regler.

Samma jurisdiktionsregler gäller för sådana aktörer som kan bli föremål för en framhävandereglering enligt AV-direktivets artikel 7a, som för tjänsteleverantörer enligt artikel 3.1 e-handelsdirektivet¹⁸. Denna tolkning har bekräftats i MPRT:s kontakter med EU-kommissionen. E-handelsdirektivet är i Sverige till största delen genomfört genom den

¹⁶ Prop. 1991/92:53 s. 56.

¹⁷ När hänvisningar görs till artikel 7a och skäl 25 i AV-direktivet som tillkommit genom ändringsdirektivet hänvisas i rapporten till ”AV-direktivet”.

¹⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

så kallade e-handelslagen (2002:562). Artikel 3.1 e-handelsdirektivet motsvaras av 2 § e-handelslagen. Enligt 2 § e-handelslagen är en leverantör etablerad i Sverige om näringsverksamheten bedrivs här och leverantören har sitt fasta driftställe här.

3 Marknadsbeskrivning – en översikt

3.1 TV-marknaden

I det här avsnittet beskrivs utvecklingen av de olika distributionsplattformarna för tv samt ges en översikt över de största aktörerna som finns på den svenska marknaden för tv-distribution för att kunna bedöma behovet av en fortsatt vidaresändningsplikt och om de nu gällande reglerna är lämpligt utformade. Vissa delar av beskrivningen är också av relevans för frågan om en framhävandereglering i Sverige.

3.1.1 Distribution av tv

Strukturaffärer och konsolidering har förändrat hur ägandet på marknaden för distribution av tv ser ut. Numera är det främst bredbandsoperatörerna Telia Company AB, Tele2 AB och Telenor ASA som också äger distributionskanalerna för tv.

Nedan följer korta beskrivningar av de olika traditionella sätten att ta emot linjär tv i en bostad.

Marksänd tv

Marksänd tv tas emot via en antenn på taket och används därför främst av hushåll i enfamiljshus. Det är det statliga bolaget Teracom AB som äger och driver infrastrukturen för marksänd tv. Allt färre hushåll använder marknätet för att ta emot tv. Det var cirka 233 000 hushåll som hade ett abonnemang på marksänd tv genom Tele2 Sverige AB 2021.¹⁹

Det går även att ta emot public service-kanaler genom marknätet utan ett abonnemang, så kallad fri-tv. Enligt PTS undersökning *Hushållens användning av fri-tv 2018* hade 8,3 procent av hushållen, vilket motsvarade cirka 380 000 hushåll, enbart fri-tv via marknätet 2018²⁰.

Satellit-tv

För att kunna ta emot satellit-tv måste det finnas en parabolantenn monterad på bostaden. Många hushåll kan inte ta emot tv via en satellit eftersom mottagningen i princip kräver fri sikt mellan satelliten och parabolantennen. Antalet abonnemang via satellit har sjunkit något de senaste åren och idag är det bara Allente Sverige AB som levererar satellit-tv i Sverige. Det var cirka 402 000 hushåll som hade ett abonnemang på satellit-tv genom Allente Sverige AB 2021.²¹

Kabel-tv

Det vanligaste sättet att ta emot tv i Sverige är via ett kabelnät i ett flerfamiljshus. Kabel-tv-nät finns främst i tätortsområden och har en begränsad utbredning i glest bebyggda

¹⁹ Svensk telekommarknad 2021.

²⁰ <https://statistik.pts.se/media/1393/hushaallens-anvaendning-av-fri-tv-2018-publicerad.pdf>.

²¹ Svensk telekommarknad 2021.

områden. Kabel-tv-nät är byggda för att kunna distribuera ett stort antal tv-kanaler samtidigt till alla slutanvändare anslutna till nätet.

Det var cirka 1,8 miljoner hushåll som hade ett digitalt abonnemang på kabel-tv 2021, varav de flesta var kunder hos Tele2 Sverige AB, tidigare Com Hem.²² Sedan 2021 är alla Tele2 Sverige AB:s abonnemang digitala. De är ofta så kallade gruppabonnemang som ägaren av en flerfamiljsfastighet tecknar för alla boende.

Den största digital-kabel-tv-operatören är Tele2 Sverige AB som vid slutet av 2021 hade en marknadsandel på 88 procent, följt av Telenor Sverige AB med 7 procent och AB Sappa med 5,4 procent.²³

Ip-tv

Ip-tv sänds via bredbandet vilket innebär att det krävs att det finns ett bredbandsnät installerat för att hushållen ska kunna ta emot ip-tv. Det var cirka 1,5 miljoner hushåll som hade ett abonnemang på ip-tv 2021.²⁴

Den överlägset största leverantören av ip-tv är Telia Company AB som har 55 procents marknadsandel, följt av Telenor Sverige AB med 15 procent, Tele2 Sverige AB med 14 procent, Allente Sverige AB med 10 procent och AB Sappa med 3,4 procent i marknadsandel.²⁵

Tillgång till bredband i Sverige

Enligt PTS beräkningar har nästan alla hushåll i Sverige (99,5 procent) tillgång till bredband via tråd eller bor i absolut närhet till fiberansluten byggnad via åtminstone en accessteknik (fiber, kabel eller koppar) på minst 30Mbit/s. Antalet hushåll som saknade tillgång till 10Mbit/s 2022 var cirka 40 stycken.²⁶ Att ha tillgång till bredband via tråd i sin absoluta närhet innebär att byggnader kan anslutas inom 12 månader till en kostnad av högst 40 000 kr.²⁷ Enligt PTS beräkningar hade 96,3 procent av hushållen i Sverige 2022 tillgång till någon form av bredband via tråd genom att byggnaderna som de bor i var anslutna.²⁸ Det betyder inte att alla hushåll i de anslutna byggnaderna är uppkopplade till ett bredband via tråd eller har ett bredbandsabonnemang.

Enligt EU-kommissionens årliga index för digital ekonomi och samhälle har hushållens totala användning av bredband via tråd minskat från 86 procent 2019 till 82 procent 2021²⁹ och enligt Internetstiftelsen använder sex procent av svenskarna inte internet. Åldern är enligt Internetstiftelsen den faktor som har störst påverkan på om man är en

²² Svensk telekommarknad 2021.

²³ Svensk telekommarknad 2021.

²⁴ Svensk telekommarknad 2021.

²⁵ Svensk telekommarknad 2021.

²⁶ PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2022, s. 23-24.

²⁷ PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2022, s. 11.

²⁸ Tabellbilaga PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning-2022-v.10 (2023-05-08).

²⁹ Index för digital ekonomi och digitalt samhälle 2021 Sverige, s. 7, Index för digital ekonomi och digitalt samhälle 2022 Sverige, s. 9-10.

internetanvändare.³⁰ Det är den äldsta befolkningen som nästan uteslutande inte är internetanvändare.³¹

Vad gäller de trådlösa accessteknikerna hade över 99,99 procent av alla hushåll tillgång till 4G år 2022. Yttäckningen för tillgången till mobilt bredband på 10Mbit/s var 2022 cirka 85 procent.³² I Sverige finns cirka 800 000 privata mobila bredbandsabonnemang som primärt inte används till taltrafik.³³ Detta innebär enligt PTS att nästan alla hushåll i Sverige har tillgång till bredband via åtminstone en accessteknik.³⁴

3.1.2 Olika sätt att ta del av medieinnehåll över internet

Det finns en rad sätt att ta del av medieinnehåll över internet, till exempel via en webbläsare, i mobilappar, smart-tv-apparater och i mediaspelare som Apple TV och Google Chromecast. Med en mediaspelare som Apple TV eller Google Chromecast går det att trådlöst streama innehåll från en smart mobil, surfplatta eller dator via hemnätverket till en tv-skärm. Via dessa lösningar går det också att ta del av så kallade over-the-top-tjänster (OTT). OTT-tjänster är streamingtjänster som tillåter alla med en internetansluten enhet att komma åt innehållet i tjänsten över internet. OTT-streaming kan ge konsumenter tillgång till innehåll på begäran utan att gå via de traditionella tjänsteleverantörerna för kabel-, broadcast- och satellitanslutning. Exempel på OTT-tjänster är SVT Play, TV4 Play, Netflix och Disney Plus.

Smart-tv

Det blir allt vanligare med en smart-tv i hemmet. Under 2021 hade 75 procent av befolkningen i åldern 9-85 år³⁵ tillgång till en smart-tv. En smart-tv är uppkopplad till internet och har en mjukvara (ett operativsystem) som gör det möjligt att både titta på linjär tv och på streamingtjänster. De största smart-tv-tillverkarna har utvecklat egna operativsystem. Andra tillverkare av smart-tv-apparater utgår ofta från Googles operativsystem Android TV.

De flesta smarta tv-apparater har förinstallerade appar och funktioner, men erbjuder även möjlighet att ladda ned appar via digitala bibliotek eller butiker. På Samsungs smart-tv-apparater finns till exempel de globala tjänsterna Netflix, Disney Plus och Amazon Prime förinstallerade. SVT Play, liksom andra svenska mediehus playtjänster, är inte förinstallerade på plattformar som har en global marknad men det finns möjlighet att ladda ned appen och sedan placera den på valfri plats på skärmen.

Apple och Google

De senaste åren har de amerikanska teknikbolagen Apple och Google skapat sig en mycket stark position på den svenska marknaden. De har utvecklat operativsystem, sökmotorer

³⁰ Internetstiftelsen, svenskar och internet, s. 10.

³¹ Internetstiftelsen, svenskar och internet, s. 10.

³² PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2022, s. 5 och 23.

³³ Svensk telekommarknad 2021.

³⁴ PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2022, s. 23.

³⁵ Mediebarometern 2021, Nordicom.

och användarvänliga konsumentprodukter som smarta mobiler, surfplattor och mediaspelare som Apple TV samt Google Chromecast.

Google har ett operativsystem för tv-enheter som heter Android TV. Dessutom har Google en ny tjänst som heter Google TV som bygger på operativsystemet Android TV och är inbyggd i vissa smarta tv-apparater. Tjänsten Google TV samlar allt innehåll på en och samma plats.

Apple har förutom operativsystem och produkter som smarta mobiler, datorer och Apple TV även medietjänster som Apple Podcast och en streamingtjänst, Apple TV+ med egenproducerat innehåll. Apple och Google har också varsin digital butik för appar, App Store respektive Google Play.

Gemensamt för Apple, Google och tillverkare av smart-tv-apparater är att de verkar på en global marknad. De medieplattformar som aktörerna tillhandhåller utvecklas kontinuerligt vad avser funktioner och utseende med hänsyn till affärsstrategiska intressen. Företagen bakom apparna som idag är förinstallerade har ingått avtal på global nivå.

3.1.3 Konsumtion av tv

Tittandet på linjär tv minskar successivt över tid. Under 2022 har tittartappet accelererat och minskat med tio minuter sedan 2021 till 114 minuter i genomsnittligt tittande per dag. Tittartiden fortsätter att variera stort mellan de olika åldersgrupperna. De äldsta tittar betydligt mer än yngre. De som är över 65 år tittar i genomsnitt 274 minuter per dag på linjär tv, vilket kan jämföras med unga vuxna (15–24 år) som bara tittar 21 minuter i genomsnitt. De i åldern 35–44 år tittar en dryg timme (64 minuter) per dag.³⁶ SVT1 och TV4 är de två största programtjänsterna och står tillsammans för mer än hälften av allt tittande.³⁷

SVT Play är den största svenska streamingtjänsten

SVT Play är den största svenska streamingtjänsten både i tittade minuter och i räckvidd. Dessutom ökar både tittartiden och räckvidden. När det gäller linjär tv är TV4 och SVT1 i princip lika stora, men i det digitala tv-landskapet är SVT Play väsentligt större än de svenska kommersiella tjänsterna. SVT Play är den streamingtjänst som har högst veckoräckvidd i Sverige.³⁸ Sverige är ett av få länder i Europa där public service-bolagets streamingtjänst för tv är störst på marknaden³⁹.

Användning av SVT:s kanaler och tjänster

Publikens uppmärksamhet är idag spridd på en mängd olika plattformar. Under 2022 var tittartiden för SVT totalt i genomsnitt 42 minuter per person och dag. Tittandet på SVT via linjär tv uppgick till 35 minuter per person och dag, vilket motsvarar ungefär 82 procent av

³⁶ Årsrapport 2022 MMS, <https://www.dagensmedia.se/medier/rorligt/tv-tittandet-2022-ras-for-linjar-tv-men-tv4-passerar-svt1/>.

³⁷ <https://www.svt.se/kultur/tittarras-for-linjar-tv>.

³⁸ <https://www.dagensmedia.se/opinion/debatt/jan-helin-hur-ska-framtidens-public-service-bast-na-publik/>.

³⁹ Sveriges Television public service-redovisningen 2022.

det totala tittandet på SVT. Därtill kommer tittandet på SVT online på 7,5 minuter, eller 18 procent av den totala tittartiden på SVT.⁴⁰ Det betyder att det mesta av tittandet på SVT fortfarande sker via linjär tv.

SVT har en fortsatt hög räckvidd 2022

SVT:s samlade räckvidd för kanaler och tjänster var 84 procent av befolkningen under 2022, vilket är en liten nedgång jämfört med 2021. Räckvidden skiljer sig åt mellan åldersgrupper, från 63 procent i åldersgruppen 9–15 år till över 90 procent i åldern 45 år och uppåt. I jämförelse mellan 2021 och 2022 är räckvidden relativt stabil i de flesta åldersgrupper med undantag för de yngre. Räckvidden varierar också mellan plattformar. Fortfarande har linjärt tv-tittande störst räckvidd, men antalet som tittar online på SVT har ökat kraftigt.⁴¹

Under 2022 har andelen av befolkningen som enbart följer SVT via linjära sändningar fortsatt minska, från 33 procent 2019 till 18 procent 2022. Andelen som tittar både online och linjärt har ökat kraftigt från 31 procent 2019 till 49 procent 2022. Andelen som endast använder SVT online uppgår till 18 procent.⁴² Räckvidd i det här avsnittet handlar om andelen av Sveriges befolkning som har tittat på SVT:s kanaler och tjänster. Det ska inte sammanblandas eller förväxlas med begrepp som teknisk penetration eller hur väl en infrastruktur är utbyggd i landet.

3.1.4 UR

UR kombinerar journalistik med pedagogik och gör utbildande och folkbildande program. UR:s radio- och tv-program sänds i SR:s och SVT:s kanaler men den största användningen av programmen sker digitalt, främst på UR Play. UR:s programutbud sänds i SVT1, SVT2, SVT Barn, SVT24 och Kunskapskanalen. UR:s program kan dessutom hittas på till exempel Youtube, Spotify och i vissa fall även på Tiktok. Allt UR sänder i radio och tv publiceras även på UR:s digitala plattformar, UR Play och det slutna nätverket UR Access. Det är på de två digitala plattformarna som den huvudsakliga användningen av UR:s program sker. I slutet av december fanns det drygt 18 900 program fritt tillgängliga på UR:s digitala plattformar (UR Play webb och app) och cirka 21 500 program fanns tillgängliga via UR Access. Delar av UR:s radioprogram har under de senaste åren gjorts tillgängliga via allt fler plattformar, exempelvis Apple podcaster och Spotify.⁴³

UR Play har en daglig tittartid på 0,4 minuter.⁴⁴

3.2 Radiomarknaden

I det här avsnittet beskrivs marknaden för radio med fokus på SR. UR:s radioprogram sänds i SR:s programtjänster (se om UR vidare ovan i avsnitt 3.1.4). Beskrivningen är av

⁴⁰ Sveriges Television public service-redovisningen 2022.

⁴¹ Sveriges Televisions public service-redovisning 2022.

⁴² Sveriges Televisions public service-redovisning 2022.

⁴³ UR:s Public service-redovisning 2022.

<https://www.ur.se/wp-content/uploads/2023/03/UR-Public-service-redovisning-2022-.pdf>.

⁴⁴ MMS Trend&Tema Q4.

relevans för frågan om en framhävandereglering i Sverige. Den analoga FM-radion är fortfarande den viktigaste plattformen för radion på den svenska marknaden. Digitaliseringen av radion går dock snabbt på flera olika plattformar, framför allt via poddar och musiktjänsten Spotify.

SR var länge det enda programföretaget som sände nationell radio i Sverige. Inte förrän 2018 fick SR:s programtjänster konkurrens av tre kommersiella nationella radiokanaler i FM-nätet. SR når fortsatt flest lyssnare per dygn (48,1 procent i åldersintervallet 12-79 år 2022).⁴⁵

Den kommersiella radions dygnsräckvidd ökade när de kommersiella kanalerna började sändas nationellt och var som högst 2019 (38,6 procent) men under 2020 sjönk den igen till 33,7 procent. 2019 var ett speciellt år för den kommersiella radion eftersom räckvidden då var högre än någonsin tidigare. När den sjönk under 2020 var det således från en ovanligt hög nivå. Under 2022 fortsatte den sjunka till 27,7 procent.⁴⁶ Under pandemin var det främst den kommersiella radion som tappade lyssnare.

SR har fyra nationella kanaler, varav P4 är indelad i 25 lokala kanaler. Under 2021 hade P4 störst räckvidd. Av de kommersiella kanalerna var det Bauer Medias kanal Mix Megapol som hade störst räckvidd och Viaplay Groups kanal Rix FM kom tätt därefter. Under 2021 var P4 även den av de svenska radiokanalerna som hade högst lyssnartid, därefter kom P1 och P3.⁴⁷

Det är stora skillnader i hur mycket man lyssnar på radio i olika åldersgrupper. Den äldsta åldersgruppen (65-85 år) lyssnar 98 minuter per dag på linjär radio (FM, DAB+ och linjär lyssning via internet) till skillnad från de yngsta (15-24 år) lyssnar 26 minuter per dag. Räckvidden för radio i efterhand/podd ökar men är fortfarande mycket mindre än för linjär-radio (19,7 procent jämfört med 63,1 procent).⁴⁸ Radio konsumeras mestadels i hemmet eller i bilen. Räckvidden är störst för bilradion med 55 procent och därefter i radioapparaten med 32 procent (2022).⁴⁹

Förskjutningen från analog radio till digitalt lyssnande sker främst via poddar. Många av de mest populära titlarna bland poddar är publicerade av SR, och P3 Dokumentär toppar årslistorna år efter år.

SR konstaterar i sin senaste public service-redovisning att bolaget har en mycket stark position inom både linjär radio och på den växande svenska poddmarknaden samt ett högt förtroende hos allmänheten.⁵⁰

⁴⁵ Uppgifterna kommer från SR i ett förtydligande av SR:s remissvar.

⁴⁶ Uppgifterna kommer från SR i ett förtydligande av SR:s remissvar.

⁴⁷ Medieutveckling 2022, Ljudkonsumtion, MPRT.

⁴⁸ Uppgifterna kommer från SR i ett förtydligande av SR:s remissvar.

⁴⁹ Mediebarometern 2022, Nordicom, Göteborgs universitet.

⁵⁰ Sveriges Radios public service-redovisning 2022, s. 20.

4 Vidaresändningsplikten

Enligt uppdraget ska MPRT bedöma om vidaresändningsplikten är proportionerlig, fortsatt nödvändig och lämpligt utformad och, vid behov, föreslå ändringar.

I det här kapitlet görs inledningsvis en beskrivning av vad myndigheten kom fram till vid översynen av vidaresändningsplikten 2017. Därefter redovisas berörda aktörers och intressenters synpunkter på om det fortfarande finns ett behov av en vidaresändningsplikt. Slutligen svarar MPRT på uppdraget genom att analysera om vidaresändningsplikten är proportionerlig, fortsatt nödvändig och lämpligt utformad mot bakgrund av utvecklingen på tv-marknaden och de sätt hushållen tar emot tv på idag. I den analysen ingår bland annat frågor om SVT Play kan uppfylla syftet med vidaresändningsplikten för hushåll med tillgång till bredband, vem som har vidaresändningsplikt i öppna fibernät samt hur rekvisitet utan kostnad för själva mottagningen bör tolkas.

4.1 2017 års rapport och lagändringarna

År 2016 fick myndigheten i uppdrag att se över reglerna om vidaresändningsplikt vilket resulterade i en rapport 2017⁵¹. Myndighetens slutsats var att det fortfarande fanns ett behov av en vidaresändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Myndigheten konstaterade att endast cirka 25 procent av hushållen i flerfamiljshus kunde ta emot marksänd tv och att det fanns många hushåll som inte hade möjlighet att ta emot satellitsändningar. Dessa distributionsplattformar kunde därför inte anses fullt ut tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning hos hushållen i flerfamiljshus. MPRT konstaterade att från och med februari 2013 hade allt programinnehåll från SVT:s linjära programtjänster, inklusive innehåll från UR, sänts ut samtidigt på webben. Enligt MPRT kunde SVT Play därför rent innehållsmässigt anses utgöra ett fullgott alternativ till SVT:s linjära sändningar. MPRT gjorde dock bedömningen att trots den ökade bredbandstäckningen kunde SVT Play, med hänsyn till dåvarande bredbandstillgång och kvalitet, inte tas emot över hela Sverige i tillräcklig omfattning för att tjänsten skulle kunna anses tillgodose allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning fullt ut.

Myndigheten bedömde också att de svenska reglerna om vidaresändningsplikt uppfyllde dåvarande USO-direktivets krav på klart definierade mål avseende allmänintresset och att skyldigheterna var öppna för insyn. Myndigheten kom också fram till följande.

- Att vidaresändningsplikten även fortsättningsvis skulle vara begränsad till trådbundna nät eftersom dessa nät, till skillnad från trådlösa nät, normalt anses utgöra en nödvändig länk mellan den ursprungliga utsändningen och de boende i de anslutna fastigheterna.

⁵¹ Vidaresändningsplikten, utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö – En översyn av nuvarande reglering och analys av framtida behov, dnr 16/01858.

- Ett förslag om att vidareändningsplikten inte skulle omfatta fler än fyra programtjänster från SVT, med innehåll från UR, som sänds samtidigt och som dessutom har olika innehåll. Ett förslag om att vidareändningsplikten skulle utökas till att även omfatta sökbar text-tv för vilken villkor om opartiskhet och saklighet hade ställts upp.
- Att man skulle avvakta med en reglering om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och övriga tekniska tilläggstjänster, med anledning av yttrandefrihetsgrundlagens dåvarande utformning.
- Att det redan av bestämmelsen om vidareändningsplikt i radio- och tv-lagen gick att utläsa att plikten omfattar en skyldighet att sända ut rätt regional sändning.

Sedan myndighetens rapport har radio- och tv-lagens bestämmelser om vidareändningsplikten ändrats på så sätt att det har förtydligats att de programtjänster som omfattas av vidareändningsplikten ska ha olika innehåll samt att plikten även omfattar sökbar text-tv.⁵²

4.2 Synpunkter från aktörer och intressenter på marknaden

Nedan redovisas berörda aktörers och intressenters synpunkter på om det fortfarande finns ett behov av en vidareändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Synpunkterna har lämnats som svar på de enkäter som myndigheten skickade ut under november 2022. Förutom frågan om det fortfarande föreligger ett behov av en vidareändningsplikt ställdes i enkäten frågor om den nuvarande regleringen är lämpligt utformad och om plikten fungerar olika i olika slags nät.

4.2.1 Programföretag

SVT anser att behovet av en vidareändningsplikt alltjämt kvarstår. För SVT utgör regleringen ett viktigt stöd i relationen med olika relevanta aktörer och gör det tydligt vad som gäller.

SVT ser inte idag några omedelbara skillnader mellan olika slags nät och uppfattar att vidareändningsplikt är relevant i förhållande till aktörer som erbjuder tv-tjänster i alla nät, men att den inte alltid är tillämplig för aktörer som erbjuder tillgång till själva fibern.

En problematik som SVT identifierat, och som ser ut att bli allt vanligare, är marknadsföring och försäljning av så kallade ”streamingboxar”, som i praktiken inte kan ta emot tv-signaler, vilket bland annat leder till att text-tv och funktioner som dold text inte stöds. Det kan också handla om att lokala nyhetssändningar från SVT inte hanteras. Detta sker genom att privatpersoner ingår avtal efter kontakt med försäljare, från flera av de stora bolagen, som inte upplyser om dessa konsekvenser. Det verkar vara ett särskilt stort problem i nybyggda fastigheter där kabel-tv inte alltid längre ingår som standard och där den som väljer en streamingbox därmed saknar andra alternativ.

UR anser att vidareändningsplikten är fortsatt relevant för UR:s sändningar i SVT:s kanaler i marknätet. Detta behov gör sig fortsatt gällande även med beaktande av att UR

⁵² Prop. 2019/20:168 s. 142-144.

tillhandahåller program i sin egen beställ-tv-tjänst. SVT:s och UR:s beställ-tv-tjänster är inte tillgängliga på en samlad plats utan finns på skilda internetdomäner. Allmänheten kan idag enbart genom SVT:s marksända kanaler ta del av ett samlat utbud som inkluderar UR:s program.

Om SVT under nästa tillståndperiod genom ett teknikneutralt uppdrag enbart skulle sända SVT1 och SVT2 i marknätet (och andra kanaler via internet) skulle de webbsända kanalerna inte omfattas av något sändningstillstånd och därmed inte heller av vidareändningsplikten. Om en ny utformning av regleringen skulle omfatta vidareändning av SVT:s webbsända kanaler så saknas i regleringen av bolagens verksamheter ett åtagande för SVT att bereda UR utrymme i sådana webbsända kanaler. En översyn av regleringen av vidareändningsplikt bör beakta att UR:s program är en del av det allsidiga utbud som public service-bolagen tillhandahåller allmänheten.

Viaplay Group AB (Viaplay Group) anser att regleringen är förlegad med utgångspunkt inte minst i hur den snabba teknikutvecklingen har förändrat hur människor konsumerar innehåll. Numera finns ett oändligt utbud och valmöjligheter för konsumenter som gör att det inte längre går att motivera en omfattande vidareändningsplikt. Det kan möjligtvis övervägas att enskilda program/programkategorier fortsättningsvis ingår i en vidareändningsplikt.

Warner Bros. Discovery anser att det allmänna intresset av att få tillgång till en mängd information är större än någonsin, med uppkomsten av opålitlig information som distribueras via mindre reglerade medieplattformar. Warner Bros. Discovery frågar sig om vidareändningsplikten kan anpassas för att uppnå detta politiska mål.

Försök att gynna public service-medier med motiveringen att de på något sätt skiljer sig från den bredare marknaden återspeglar ofta inte verkligheten. Många europeiska public service-företag har till exempel sponsring i sina linjära sändningar och annonsering på digitala tjänster och de bjuder mot kommersiella konkurrenter för till exempel sporträttigheter. Under dessa omständigheter innebär ett lagtvång för kommersiella aktörer att vidareända public service-kanaler en obalans i en avtalsdiskussion, där public service-bolagen inte motiveras att få alla flöden och metadata att fungera optimalt. Det ger public service-bolagen en orimlig fördel i att förhandla fram detaljerade avtalsvillkor.

4.2.2 Operatörer och distributörer

Telenor Sverige AB (Telenor) har anfört att behovet av en vidareändningsplikt har minskat och fortsätter minska. Egentligen har den absoluta majoriteten tillgång till SVT:s allsidiga upplysning via SVT Play. Med detta sagt har en viss grupp ännu inte anammat användningen av SVT Play. För att förenkla för denna grupp att ta till sig SVT:s sändningar kan vidareändningsplikt av de linjära SVT-kanalerna kanske fortlöpa ytterligare några år. Det vill säga mer som en service snarare än att gruppen på annat sätt inte har tillgång till SVT, för det har de även om det kräver förändrat beteende.

Vidareändningsplikten fungerar olika för olika nät och för olika sätt att leverera tv-tjänster. Att knyta vidareändningsplikten till olika slags nät eller vissa tekniker för leverans är fel. Det finns problem med nya sätt och tekniker att leverera tv till ett hushåll. Det är oklart för

fastighetsägare när och på vilket sätt man måste tillse tillgång till SVT; exempelvis när bredband finns och vilken hårdvara hushållet kan hållas ansvarigt för att införskaffa.

Om vidareändningsplikt förekommer bör den belasta de tv-operatörer som opererar i nätet och inte kommunikationsoperatören i sig.

Telia Sverige AB (Telia) är av uppfattningen att allmänhetens tillgång till allsidig upplysning fortsatt är av stor vikt men är inte säker på om vidareändningsplikten är en nödvändighet för att detta ska uppnås. I takt med att teknik och tjänster har förändrats och utvecklats har även en mängd nya möjligheter uppstått för att tillgodose allmänhetens intresse på detta område. Tillgång till SVT:s kanaler och regleringen kring detta kan behöva anpassas utifrån teknik och tjänsters utveckling samt konkurrensneutralitet. I praktiken bör det inte vara ett problem med uppfyllelse av vidareändningsplikten utifrån vad Telia har kunnat se, men teoretiskt kan problem uppstå när regleringen inte är anpassad till hur verkligheten ser ut mellan ägande av nät och kunders valmöjlighet av tjänster i sådana nät. En aktör bör inte åläggas en plikt som denne i praktiken inte kan ansvara för.

Bahnhof AB (Bahnhof) har anfört att det tekniska landskapet har helt ändrat förutsättningarna för hur tv distribueras. Det finns ett fortsatt behov av att tillgodose allmänhetens intresse av en allsidig upplysning. Detta kräver dock inte ett tekniskt distributionssätt som bygger på föråldrade distributionssätt som kabel- eller tv-teknik (oftast som till exempel ip-tv med multicasting). Nästan allt innehåll kommer inom kort distribueras via internet. Allmänheten bör ha tillgång till innehållet, men synen på det tekniska distributionssättet måste förändras och göras teknikneutral. Det kvarstår som alltid ett mindre antal personer som vill se tv ”på gammalt sätt”, men det motiverar inte att behålla de gamla reglerna. I stället bör man fokusera på hur man löser detta genom förbättrade playtjänster och upplysningskampanjer. Det är orimligt att ställa krav på analoga nät som medför ökade kostnader i produktionsledet, och i slutändan ökar kostnaderna för konsumenter. Faktum är att de nuvarande reglerna har en konserverande modell som på flera sätt försvårar konkurrens på marknaden. De bolag som redan har äldre analoga kabel-tv-nät installerade kan använda regelverket som affärsmässigt hinder eller mur för att förhindra utbyggnad av snabbare fibernät av konkurrenter. Kravet på att bevara äldre tekniska distributionssätt fungerar som en bromskloss på marknaden.

I öppna nät har slutkunderna alltid kontakt med tjänsteleverantören och det är där felsökning och hantering sker. Vidareändningsplikten bör inte användas för att bygga upp något slags artificiellt behov av att sälja ”tv” som tjänst, vid sidan av den ordinarie bredbandsuppkopplingen. Finns bredbandet kan man leverera tv som unicast/OTT. Precis som man kan leverera vad som helst via internet. Att lägga in krav på multicasting (gammaldags ip-tv) med tekniska speciallösningar kommer bli fördyrande och sannolikt inte efterfrågas av konsumenterna.

Vidareändningsplikten skadar indirekt konkurrensen på marknaden genom att den påverkar paketeringen även av kommersiella kanaler som ligger utanför vidareändningsplikten. Det tekniska distributionssättet med kanaler via ip-tv orsakar låsningar på marknaden där det av innehållsmässiga skäl kan bli ”svart i rutan”. Kommersiella innehållstjänster paketeras ofta i abonnemang tillsammans med bredbandstjänster med

abonnemang. Det kan konkret handla om sporträttigheter eller olika typer av underhållningsprogram som marknadsförs. Innehållstjänsterna används då som ett slags inlåsning av kunderna, där kombinationen av bredband och innehåll i sig blir ett konkurrenshinder. Orsaken är just det tekniska distributionssättet.

4.2.3 Övriga

Hyresgästföreningen anser att det finns ett fortsatt behov av en vidareändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Enligt en enkät som Hyresgästföreningen genomfört är mindre än hälften av de 10 000 tillfrågade medlemmarna nöjda med tillgången till fria kanaler i tv-utbudet. Lika många är nöjda med möjligheten att betala extra för fler kanaler. En majoritet anser att det är viktigt att ha ett stort gratis utbud av tv-kanaler och en något lägre andel anger att det är viktigt att kunna betala extra för att få fler kanaler. Hyresgästföreningen ställer sig positiv till vidareändningsplikt i öppna fibernät. Alla hyresgäster ska ha tillgång till en snabb och kvalitetssäker IT-infrastruktur; att digitala lösningar i boendet måste utgå utifrån berörda hyresgästers önskemål och vara flexibla för att möta dagens och morgondagens hyresgästsbehov; att digitalisering ska främja enskilda hyresgästers trygghet samt deras möjlighet att fritt välja och ändra bland de tjänster de utnyttjar.

4.3 Myndighetens analys och bedömning

Myndighetens bedömning: Det finns fortfarande ett behov av en vidareändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Rubriken i 9 kap. radio- och tv-lagen bör ändras på så sätt att orden ” i kabelnät” stryks.

4.3.1 Skälen för vidareändningsplikten

Bestämmelserna om vidareändningsplikt infördes i svensk rätt 1986 då lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar trädde i kraft.⁵³ Reglerna motiverades med att var och en som är ansluten till ett kabelnät ska kunna ta in de rundradioprogram som tas emot på orten med normal antennutrustning.⁵⁴ Reglerna om vidareändningsplikt tillkom främst för att säkerställa att de som bor i en kabelansluten fastighet har tillgång till vissa programtjänster på samma eller likvärdiga villkor som de som kan ta emot marksändningar.⁵⁵ Plikten skulle därigenom mildra effekterna av det faktiska monopol på trådsändningskapaciteten inom ett visst område som nätinnehavarna har.⁵⁶ Att vidareändningsplikten endast gäller för trådsändningar men inte för satellitsändningar och det trådlösa mobilnätet beror på att trådsändningen, till skillnad från övriga distributionsplattformar, normalt utgör en nödvändig länk mellan den ursprungliga utsändningen och de boende i de anslutna

⁵³ Prop. 2004/05:105 s. 16.

⁵⁴ Prop. 1984/85:199 s. 38 f.

⁵⁵ Prop. 2012/13:164 s. 56.

⁵⁶ SOU 2003:109, s. 12.

fastigheterna vilket begränsar möjligheterna för de boende att ta emot tv-sändningar på annat sätt.

I förarbetena motiveras reglerna om vidareändningsplikt med att det finns ett starkt allmänintresse av att befolkningen i hela landet nås av det programutbud som utgör public service och som finansieras via public service-avgiften eller som sänds under väsentligen samma villkor som public service. Genom detta har det ansetts att yttrandefrihet och informationsfrihet främjas samt att hushållen ges tillgång till ett mångsidigt programutbud som lyder under krav på saklighet och opartiskhet och tar hänsyn till olika åldersgruppers behov, intresset av att spegla kulturell mångfald, funktionshindrades behov och andra samhällsviktiga intressen.⁵⁷ MPRT anser att detta är ett tydligt definierat mål som fortfarande är högst aktuellt, det vill säga att hela befolkningen ska nås av tv-sändningar från public service.

4.3.2 Teknikskiften som påverkar om regleringen är nödvändig, lämpligt utformad och proportionerlig

Sedan 2010 omfattas alla trådbundna nät av vidareändningsplikten. Med tråd avses kabelnät, fibernät och kopparnät⁵⁸. När vidareändningsplikten infördes var det kabel-tv som ersatte mottagningen genom marknätet. Kabel-tv är fortfarande det vanligaste sättet att se på tv men det har skett ett teknikskifte på tv-marknaden sedan införandet av vidareändningsplikten. Även om många flerfamiljshushåll fortfarande är anslutna till kabelnät med en given kabeloperatör så sker skiftet mot att allt fler hushåll mottar tv genom ip-tv och så kallade OTT-tjänster. Det blir vanligare att fastighetsägare stänger ned sina anslutningar i kabelnätet av kostnadsskäl och endast är anslutna till fiberlösningar. Vid nyproduktion byggs inte kabel-tv-nät in i husen längre och kopparnätet håller på att nedmonteras⁵⁹. Därtill förekommer det att fastighetsägare väljer att inte upphandla kollektiva tv-lösningar till sina hushåll, utan endast erbjuder fiberanslutning till så kallad öppen fiber där hushållen själva kan teckna internet- och tv-tjänster från en katalog av leverantörer.

Den tekniska utvecklingen har lett till tjänster som erbjuder tv via bredband, och de senaste åren har tv via exempelvis en webbplats eller en applikation gått från att vara ett komplement till att vara ett konkurrerande distributionssätt. Flera tv-operatörer erbjuder så kallade tv-boxar med hybridlösningar där distributionen kan hoppa mellan multicasting och unicasting och där slutkunden inte upplever någon direkt skillnad mellan traditionella linjära sändningar och streaming.

Mot bakgrund av detta har vidareändningsplikten blivit mer otydlig. Även frågan om kostnader för att ta emot tv-tjänster påverkas av teknikutvecklingen och nya affärsmodeller.

⁵⁷ Prop. 2004/05:105 s. 41.

⁵⁸ xDSL-nät.

⁵⁹ PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2022, s. 24.

4.3.3 Vidaresändningsplikten bör fortsatt finnas kvar

Utgångspunkten är att vidaresändningsplikten för public service-bolagens programtjänster bör finnas kvar endast så länge som den är motiverad med anledning av det allmänna intresset av tillgång till allsidig upplysning. Denna bedömning bör ske med beaktande av det faktiska behovet av en vidaresändningsplikt.

Som nämnts tidigare bedömde MPRT i sin rapport från 2017 att det fortfarande fanns ett behov av en vidaresändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Myndigheten bedömde då att vidaresändningsplikten även fortsättningsvis skulle vara begränsad till trådbundna nät eftersom dessa nät, till skillnad från trådlösa nät, normalt ansågs utgöra en nödvändig länk mellan den ursprungliga utsändningen och de boende i de anslutna fastigheterna. Då hade endast en fjärdedel av hushållen en praktisk möjlighet att ta emot marksänd tv genom inomhusantenn. Myndigheten ansåg vidare att den begränsade möjligheten för hushåll att ta emot satellitsändningar inte heller kunde anses fullt ut tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Myndigheten bedömde också att bredbandsutvecklingen inte var tillräckligt god för att SVT Play skulle kunna anses tillgodose allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning fullt ut.

Den huvudsakliga tv-konsumtionen sker fortfarande på distributionsplattformar för att ta emot tv via tråd där hushållen är låsta till givna operatörer eller tv-lösningar. Många hushåll kan inte ta emot tv via satellit och antalet hushåll som tar emot tv via marknätet minskar, från en redan låg nivå. Det finns inte heller anledning att tro att andelen hushåll i flerfamiljshus som har en praktisk möjlighet att ta emot marksänd tv genom inomhusantenn har ökat. Det vanligaste sättet att ta emot tv i flerfamiljshus i Sverige är via kabel-tv och ip-tv, över tre miljoner svenska hushåll har sådana tv-abonnemang. Över två miljoner av dessa tv-abonnemang är tecknade i gruppavtal av fastighetsägare. De allra flesta hushållen i flerfamiljshus har alltså förbestämda gemensamma tv-lösningar som fastighetsägaren har tecknat, vilket gör att sådana hushåll i stor omfattning i praktiken fortfarande är inlåsta genom det val av tv-leverantör som fastighetsägaren har gjort.⁶⁰

Det har dock skett en ökning av tillgången till bredband sedan den förra översynen av vidaresändningspliktsreglerna. Tillgången till någon form av bredband via tråd är väldigt god bland hushållen i Sverige.

Regeringen har också konstaterat att den tekniska utvecklingen inom distribution av tv-program har gjort att allmänhetens möjligheter att ta emot tv-program ökat, bland annat genom SVT Play. Regeringen har i tidigare förarbetsuttalanden bedömt att SVT Play påverkar huruvida det webbaserade utbudet kan utgöra ett alternativ när det gäller möjligheterna att få del av hela SVT:s utbud.⁶¹

⁶⁰ Svensk telekommarknad 2021.

⁶¹ Prop. 2012/13:164 s. 56-57.

Flera aktörer har pekat på att SVT Play är fritt att komma åt och att det därmed inte behövs någon annan separat tv-tjänst för att hushåll med internetanslutning ska få tillgång till SVT:s programutbud och tillgänglighetstjänster.

Även om bredbandstäckningen idag är väldigt god anser MPRT att detta i sig inte är ett skäl för att tillgången till SVT Play ska anses tillgodose allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning fullt ut.

SVT Play är en hybridtjänst där en stor del av utbudet tas emot på begäran av användaren vid en tidpunkt som denne väljer och där programmen finns i en katalog, det vill säga så kallad beställ-tv enligt radio- och tv-lagens definitioner. Beställ-tv-tjänster där program spelas upp på användarens begäran är inte en linjär överföring av de tabblålagda sändningar som omfattas av vidaresändningsplikten. SVT Play har dock också en sektion, ”kanaler”, som speglar tabblåinnehållet för SVT1, SVT2, SVT Barn, Kunskapskanalen och SVT24 – med innehåll från UR – och är en linjär överföring av samma innehåll som marksändningarna. Ett viktigt undantag är dock att de lokala nyhetssändningarna saknas. Enligt SVT beror det på att det inte finns resurser idag för att bygga ut kapaciteten på SVT Play för att direktsända SVT:s samtliga lokala nyhetssändningar. Det är endast lokala nyheter för Stockholm som direktsänds genom SVT Play.⁶² Frågan är därför om SVT Play kan bedömas vara ett fullgott alternativ för hushållens möjlighet att ha tillgång till hela SVT:s utbud av linjära sändningar och därmed uppfylla vidaresändningspliktens syfte.

Av 9 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen framgår att den som är skyldig att vidaresända ska se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot tv-sändningar som kan tas emot i området. MPRT har i sin praxis ansett att det betyder att regionala sändningar i de aktuella kanalerna ska sändas i det område de är avsedda för. Regionala sändningar specifika för exempelvis Stockholm ska därför vidaresändas i Stockholm, men inte i Blekinge där i stället lokala nyheter för Blekinge ska visas. MPRT har under åren haft ett flertal ärenden som har behandlat frågan om regionala nyhetssändningar. I dessa ärenden har myndigheten hållit fast vid ovannämnda ställningstagande och leverantörerna av tv-tjänster har efter påpekande från myndigheten sett till att det specifika hushållet eller hushållen i ett specifikt flerfamiljshus har kunnat ta emot rätt regionala sändningar så snart leverantören uppmärksammats på problemet.

SVT ska spegla hela landet och de lokala nyheterna har en viktig demokratisk funktion för att granska lokala maktförhållanden och informera medborgare i alla delar av landet. Mot bakgrund av att de lokala nyheterna inte sänds linjärt i SVT Play bedömer MPRT att SVT Play i dagsläget inte kan ses som ett fullgott alternativ för att uppfylla syftet med vidaresändningsplikten i trådbundna nät.

Om SVT Play framöver har ett linjärt utbud som speglar det marksända innehållet i SVT:s kanaler till fullo skulle vidaresändningspliktens syfte kunna uppfyllas genom SVT Play. SVT Play är en OTT-tjänst som går att komma åt utan någon inlåsnings effekt och utan någon annan kostnad än internetanslutning och innehåller även alla tillgänglighetstjänster. Det

⁶² <https://www.svt.se/kontakt/lokala-nyheter-pa-svt-play> (2023-03-21).

ursprungliga skälet för vidaresändningsplikten, att trådnäten utgör en nödvändig länk som medför en inläsningseffekt för allmänheten att ta del av allsidig information, skulle då inte längre vara giltigt.

Det finns dock även andra aspekter att väga in vid en prövning av om allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning tillgodoses genom SVT Play. Det är viktigt att SVT:s utbud är lättillgängligt för hushållen. Att hänvisas till att ta del av innehåll på SVT Play kan utgöra en tröskel för delar av den svenska befolkningen, så som äldre personer. Regeringen har också betonat att en stor del av befolkningen tar del av tv-sändningarna linjärt och att äldre tittare skulle missgynnas av att tv-tjänster enbart görs tillgängliga via internet.⁶³ Därför är även hushållens tv-vanor av betydelse för om det fortsatt finns ett behov av vidaresändningsplikten i trådbundna nät. Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är vikten av att public service-bolagens utbud är tillgängligt för alla och att de tillgänglighetstekniker som SVT och UR använder för att tillgängliggöra tv-program för personer med funktionsnedsättning följer med programmen.

Ett annat viktigt syfte med vidaresändningsplikten är att ge en möjlighet för befolkningen i hela landet, oavsett boendeform, att få tillgång till SVT:s programtjänster till en skälig kostnad. Kostnaderna för internetanslutning regleras inte inom ramen för vidaresändningsplikten. Det är oklart vad kostnaden per hushåll för tv-tjänster med SVT:s kanaler skulle bli utan en vidaresändningsplikt. Vidaresändningsplikten är idag en garant för att SVT:s programtjänster finns i de olika tv-utbudena för flerfamiljshus och säkerställer att tv-leverantörer i sina individuella avtal erbjuder grundläggande ”must carry”-paket till en låg kostnad.

Med hänsyn till ovanstående är det MPRT:s sammantagna bedömning att det alltså finns ett behov av en vidaresändningsplikt i trådnäten för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

4.3.4 Ingen ändring av antalet programtjänster

Vidaresändningsplikten omfattar tv-sändningar och sökbar text-tv där sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet. I dagsläget är det bara public service-bolagens sändningstillstånd som är förenade med båda dessa villkor. För tv-sändningar ska tillståndet även ha förenats med villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter. Vidaresändningsplikten omfattar inte fler än fyra programtjänster som har olika innehåll och sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med public service-avgiften. Bestämmelserna innebär att det i dagsläget bara är SVT:s kanaler (med innehåll från UR), det vill säga SVT1, SVT2, SVT Barn/SVT24 och Kunskapskanalen, som omfattas av vidaresändningsplikten. Myndigheten bedömer att det inte finns skäl att nu ändra regleringen när det gäller vidaresändningspliktens omfattning i fråga om antalet programtjänster och text-tv, samt kopplingarna till sändningstillståndets villkor respektive finansiering genom public service-avgiften.

⁶³ Prop. 2021/22:59 s. 66.

4.3.5 Analys av vissa rekvisit

Genom tillsynsärenden – och genom synpunkter från såväl aktörer som allmänheten – har myndigheten identifierat vissa frågeställningar som bör analyseras särskilt för att bedöma om nuvarande reglering är lämpligt utformad. Nedan beskrivs frågor om vem som ansvarar för vidaresändningsplikten och frågor om kostnad för mottagningen.

Tjänsteleverantören ansvarar för vidaresändningsplikten

Enligt radio- och tv-lagen är det den som äger eller förfogar över nätet som används för överföring av tv-sändningar som ansvarar för vidaresändningsplikten. Teknikutvecklingen och utvecklingen av affärsmodellerna har gjort bedömningen av ansvarsutkrävandet för vidaresändningsplikten svårare. Förenklat handlar det om att marksändningar via en huvudcentral vidaresänds till hushållen och däremellan passerar sändningarna olika nät som stadsnät, områdesnät/stamnät och ett fastighetsnät. Dessa nät kan ha olika ägare och olika aktörer som förfogar över nätet genom en upphandlad nyttjanderätt.

Historiskt har det ansetts att vidaresändningsplikten åligger nätoperatörerna oavsett om dessa är nätägare eller inte. Det konstaterades i äldre förarbeten att en nätägare, som inte samtidigt är operatör, för det mesta inte har tillgång till den utrustning som krävs för att ta emot eller sända ut signalen.⁶⁴ Nätoperatören har bedömts ansvara för att sändningsplikten uppfylls, oavsett om operatören ägt nätet eller disponerat hela eller delar av det på grund av avtal om nyttjanderätt. Med nät har därför avsetts operatörens logiska nät, oberoende av vem som ägt de fysiska beståndsdelarna.⁶⁵ I MPRT:s rapport från 2017 konstaterades det att, om det uppstår oklarheter kring vem som ansvarar för vidaresändningsplikten, kan detta prövas av myndigheten.

I förarbetena har det angetts att om en byggnad är ansluten till flera nät (till exempel ett traditionellt kabel-tv-nät och ett fiberbaserat bredbandsnät) så skulle frågan om vidaresändningsplikt bedömas fristående för varje nät och om ett betydande antal hushåll regelbundet använde sig av båda näten skulle båda näten vara skyldiga att tillhandahålla ett grundläggande utbud gratis.⁶⁶

Bedömningen är relativt oproblematisk i de fall en fastighetsägare har tecknat så kallade distributionsavtal, gruppavtal eller andra förbestämda tv-lösningar till hushållen. Kabel-tv-operatörer eller ip-tv-operatörer tar i regel på sig vidaresändningsplikten om det finns gruppavtal med en fastighetsägare. I dessa fall har nätoperatören varit densamma som tjänsteleverantören och haft nyttjanderätt över nätet och omfattas av vidaresändningsplikten. Även i de fall där ett gruppavtal inte finns men hushållen är bundna till en specifik tjänsteleverantör är bedömningen att denne omfattas av vidaresändningsplikten reellt oproblematisk.

Ett exempel på en annan allt vanligare modell är att fastighetsägaren har anslutit fastigheten till ett öppet fibernät utan någon upphandlad tv-tjänst, där den enda tv-lösningen är att

⁶⁴ Prop. 2004/05:105 s. 22.

⁶⁵ Prop. 2004/05:105 s. 38.

⁶⁶ Prop. 2004/05:105 s. 22.

hushållen tecknar individuella avtal genom ett utbud av olika tjänsteleverantörer. I sådana fall finns ofta en kommunikationsoperatör som sköter driften i själva uppkopplingen och ett antal tjänsteleverantörer som slutkunderna, det vill säga hushållen, tecknar avtal med. Vilka tjänsteleverantörer som hushållet kan ingå avtal med beror på vilka aktörer den kommunikationsoperatör som förfogar över områdesnätet har ingått avtal med. I en sådan situation kan det inträffa att ingen av tjänsteleverantörerna som säljer tv-tjänster i nätet är villig att ta på sig ett ansvar för att tillhandahålla SVT:s kanaler utan kostnad.

MPRT gör bedömningen att det är de tjänsteleverantörer som levererar tv-tjänster som omfattas av vidareändningsplikten även i modellen med ett öppet fibernät. Tjänsteleverantören har då ingått ett avtal med kommunikationsoperatören att agera i nätet och erbjuder sig att teckna avtal med hushållen om att leverera tv. Tjänsteleverantören har nyttjanderätt och är den som förfogar över nätet genom avtal med kommunikationsoperatören och genom att leverera en tv-tjänst till hushållen. Tjänsteleverantören är dessutom den som ansvarar för paketeringen av innehållet som hushållen får ta del av och har i de allra flesta fall tillgång till den utrustning som krävs för att ta emot eller sända ut signalen, något som till exempel en kommunikationsoperatör inte alltid har. Därtill är det tjänsteleverantören som hushållen har kännedom om. Det finns situationer där kommunikationsoperatören också erbjuder tv-tjänster till slutkund och i dessa fall är kommunikationsoperatören tjänsteleverantör och ansvarig för vidareändningsplikten.

Detta innebär att alla tjänsteleverantörer som erbjuder en tv-lösning till hushåll i en byggnad ansluten till ett öppet fibernät har en plikt att vidareända SVT:s kanaler, om ett betydande antal hushåll som är anslutna till det nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot tv-sändningar.

MPRT:s bedömning av vem som ansvarar för vidareändningsplikten innebär att det inte finns något behov av att ändra regleringen. Plikten gäller fortfarande den som äger eller förfogar över nätet.

Kostnad för mottagningen av de vidareändningspliktiga programtjänsterna

Av radio- och tv-lagen framgår att hushållen ska kunna ta emot SVT:s kanaler med UR:s innehåll utan kostnad för själva mottagningen i de trådbundna nät som omfattas av vidareändningsplikten. Myndigheten kan dock konstatera att det är förenat med en kostnad att ta emot tv i trådbundna nät.

För att kunna ta emot tv via ett kabel-nät i ett flerfamiljshus måste fastighetsägaren vanligtvis teckna ett distributionsavtal med en tjänsteleverantör, eller så tecknar hushållet ett individuellt avtal med tjänsteleverantören. Sådana avtal är förenade med en månadskostnad för varje enskilt hushåll. Distributionsavtalen sträcker sig ofta över flera år och kostnaden varierar beroende på olika faktorer, bland annat hur många hushåll som finns inom fastigheten. Det varierar om kostnaden ingår i hyran eller avgiften, eller tillkommer på annat sätt.

För att ta del av ip-tv krävs, utöver tv-abonnemanget, oftast en internetanslutning. Det innebär att hushåll kan behöva teckna dubbla abonnemang för att få tillgång till bland

annat SVT:s kanaler via ip-tv. I likhet med kabel-tv kan ip-tv-lösningar upphandlas antingen via fastighetsägare i så kallade gruppavtal med kollektiva tjänster eller individuellt, där hushållen själva tecknar avtal med en given tjänsteleverantör eller från ett utbud av leverantörer om fastigheten är ansluten till öppen fiber. De flesta tjänsteleverantörer erbjuder så kallade smpaketerade abonnemang där slutkunden kan köpa fler tjänster som exempelvis tv och bredband och där kostnaden blir lägre än om tjänsterna köptes separat.⁶⁷

Regeringen har bedömt att det är nödvändigt att slutanvändare står för kostnaden för internetabonnemang och datatrafik för att kunna ta emot tv-tjänster. Det ansågs rimligt eftersom internetabonnemangen inte specifikt är kopplade till mottagandet av innehåll från programföretagen, utan något användaren behöver för att få tillgång till de tjänster som finns på internet.⁶⁸

Enligt den praxis som skapades av de tidigare myndigheterna Kabelnämnden och Radio- och TV-verket får kabeloperatören ta ut en skälig avgift för att täcka kostnaderna för service av nät och korthantering. Att de boende kan vara skyldiga att vara med och dela på kostnaderna för nätet har i praxis tolkats så att operatören har rätt att ta ut anläggnings- och driftskostnader av de boende.⁶⁹ Kabelnämnden ansåg att kabeloperatörerna hade rätt att ta ut tillkommande kostnader för den utbyggnad av nätet som då var nödvändig för att uppfylla vidaresändningsplikten av ytterligare en programtjänst, nämligen TV4. En sådan kostnad ansågs alltså inte utgöra en kostnad för själva mottagningen. Med anläggningskostnader har avsetts kostnader för utbyggnad av nät och med driftkostnader har avsetts underhåll av bland annat näten. I myndighetens praxis finns beslut om att 39 kr per månad och hushåll har ansetts som skälig avgift för att motsvara anläggnings- och driftskostnader. En avgift på cirka 199 kr har däremot inte godtagits. I förarbeten har det uttalats att myndighetens praxis om att leverantörer för tv-tjänster får ta ut en skälig avgift inte bör ändras.⁷⁰ Myndigheten har därefter förhållit sig till denna praxis och av myndighetens rapport från 2017 framgår att en bedömning av om avgiftsnivån är skälig ska göras utifrån operatörens faktiska kostnader i det enskilda fallet.

MPRT uppfattar att det på marknaden idag för det mesta finns distributionsavtal eller gruppavtal med kollektiva tjänster som operatörer erbjuder fastighetsägare där de vidaresändningspliktiga programtjänsterna ingår, om än inte gratis, men för en avgift per hushåll som ligger inom det spann som myndigheten tidigare bedömt som skäligt. Priserna på marknaden varierar dock för hushåll som tecknar individuella tv-avtal och de är generellt sett högre än när fastighetsägaren upphandlar gemensamma tv-lösningar. Myndigheten kan också konstatera att det förekommer abonnemangsavgifter för individuella tv-avtal i trådbundna nät som i dagsläget inte förefaller vara i enlighet med den avgiftsnivå som tidigare bedömts vara förenlig med vidaresändningspliktens krav att programtjänsterna ska kunna tas emot utan kostnad för själva mottagningen.

⁶⁷ Svensk telekommarknad 2021.

⁶⁸ Prop. 2012/13:164.

⁶⁹ Kabelnämndens beslut 1992-11-20, dnr 103/92.

⁷⁰ SOU 2003:109 s. 101.

I och med teknikutvecklingen och den nya tv-marknaden är skälen för kostnaderna som angavs av Kabelnämnden inte på samma sätt giltiga idag. Den praxis som etablerats och som ger tv-leverantörerna rätt att ta ut en låg månadsavgift motiveras snarare av att nätinnehavare till exempel kan få ersättning för de drifts- och administrationskostnader som kan kopplas till sändningen av/ansvaret för de vidareändningspliktiga tjänsterna. Om kostnadsnivån är skälig är sedan upp till MPRT att bedöma vid en prövning i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av att en viss månadsavgift för hushållen sedan länge accepteras kan det diskuteras om lagens ordalydelse om att sändningarna ska kunna tas emot utan kostnad för själva mottagningen är lämpligt utformad. Detta är dock en etablerad praxis och myndigheten ser inte någon anledning att endast av det skälet ändra lydelsen i lagen.

4.3.6 En rubrik i radio- och tv-lagen bör ändras

MPRT föreslår en ändring av rubriken i 9 kap. i radio- och lagen. Myndigheten föreslår att ”i kabelnät” tas bort från rubriken eftersom vidareändningsplikten inte är begränsad till kabelnät utan omfattar trådbundna nät.

4.3.7 Ytterligare övervägande behövs framåt

Vidareändningsplikten idag gäller uteslutande en skyldighet att vidareända SVT:s linjära marksändningar. Mot bakgrund av utvecklingen på mediemarknaden och inte minst med tanke på den pågående utredningen om public service-bolagens uppdrag från 2026 och inriktningen mot en övergång till ett mer teknik neutralt public service-uppdrag, bör vidareändningsplikten ses över på nytt inom en snar framtid (se närmare avsnitt 8.5).

I detta sammanhang bör också tillgänglighetsdirektivet beaktas (se avsnitt 5.3). Direktivet kan sägas förutsätta en typ av vidareändningsplikt i någon form för tillgänglighetstjänster, inte begränsad till trådbundna nät och inte begränsad till public service-bolagens tjänster. Detta talar också för att det finns skäl att se över vidareändningsplikten på nytt inom kort.

Det finns enligt myndighetens mening anledning att framåt utreda om vidareändningsplikten bör kompletteras med, eller ersättas av, en teknikneutral tillhandahållandeplikt för public service-innehåll med utgångspunkt i allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning och tillhörande tillgänglighetstjänster. En sådan teknikneutral plikt skulle kunna innefatta en skyldighet att tillhandahålla public service-bolagens on demand-innehåll i playtjänsterna.

För det fall det finns behov framåt av att ställa upp krav på framhävande av innehåll av allmänt intresse talar även det för ytterligare utredning av hur en plikt kan och bör utformas. I kapitel 8 redovisar myndigheten att en reglering med krav att framhäva innehåll av allmänt intresse, med stöd av artikel 7a AV-direktivet nämligen inte i sig kan omfatta skyldigheter att tillhandahålla public service-bolagens innehåll. Ett krav på att tillhandahålla innehåll skulle kräva en form av tillhandahållande- eller erbjudandereglering enligt en annan modell och utgångspunkt än den vidareändningsplikt som regleras i radio- och tv-lagen idag (se närmare avsnitt 8.5).

5 Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Vidaresändningsplikten omfattar i dagsläget SVT:s tv-sändningar med innehåll från UR samt sökbar text-tv från företagen.

MPRT har i kapitel 4 bedömt att en reglering om vidaresändningsplikt är proportionerlig, fortsatt nödvändig och lämpligt utformad. Enligt uppdraget ska myndigheten vid en sådan bedömning gå vidare och bedöma om det behövs ändringar i radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidaresändningsplikten. MPRT:s uppdrag är alltså inte att bedöma om tjänster av detta slag ska omfattas av plikten, utan att bedöma vilka eventuella ändringar som behövs i radio- och tv-lagen för att sådana tjänster *ska* omfattas.

Om det finns behov av ändringar i radio- och tv-lagen ska MPRT lämna nödvändiga författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen.

Vid utförandet av uppdraget ska myndigheten beakta bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet vad gäller tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

5.1 Tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster

Sedan övergången till digital sändningsteknik finns större möjlighet att erbjuda hushållen så kallade tilläggstjänster, det vill säga tjänster utöver tv-programmen. Med tilläggstjänster avses bland annat olika tillgänglighetstjänster för personer med funktionsnedsättning.

5.1.1 Tillgänglighetstjänster

Tillgänglighetstjänster är tjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. De vanligaste tillgänglighetstjänsterna är textning, teckenspråkstolkning, syntolkning och uppläst text.

Enligt 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen ska en leverantör av medietjänster utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det är regeringen som beslutar om tillgänglighetskraven i förhållande till public service-bolagen SVT och UR.

Textning

Textning är den vanligaste tillgänglighetstjänsten i Sverige. Textning av svenskt tal används främst av personer som är döva eller har nedsatt hörsel, men kan även vara till nytta till exempel för personer med svenska som andraspråk och personer som har problem att förstå talspråk. Textning är också användbart för alla som exempelvis vistas i en miljö där man inte vill eller kan tillgodogöra sig tv-ljudet.

Textningen kan vara öppen eller dold. Öppen text är så kallad inbränd text som alltid visas i tv-bilden och som alltså inte kan väljas bort av användaren. En fördel med inbränd textning är att den inte riskerar att försvinna vid utsändning eftersom den är en del av bilden. En nackdel är att den inbrända textningen riskerar att bli störande för tittare som inte har något behov av textning. Dold text visas i stället endast om användaren väljer att aktivera textningen så att den syns i bild.

Översättningstexter är för det mesta inbrända i tv-bilden. I princip allt utländskt tal i SVT:s och UR:s förinspelade tv-program översätts i en inbränd textremsa.

Textning av program som sänds på svenska görs i linjär tv tillgänglig genom en viss text-tv-sida, nämligen sidan 199. Detta gäller både förinspelade och direktsända program på svenska och för flera tv-kanaler (till exempel SVT:s och UR:s samtliga kanaler, TV4, TV3 och Kanal 5). Vid textning av svenskt tal är det alltså fråga om valbar, dold textning som aktiveras av användaren. Det finns också andra tekniska lösningar för att presentera dold undertext än via sökbar text-tv, som används i bland annat ip-tv.

Teckenspråkstolkning

Teckenspråkstolkning innebär att det talade språket översätts till teckenspråk. I de flesta fall spelas teckenspråkstolkningen in i förväg. Tolken klipps då in i en ruta som syns på en del av bildskärmen. Vid direktsända program kan talet simultantolkas till exempel av en tolk som i en studio följer sändningen i realtid. Programmet sänds då med tolken i bild.

Teckenspråkstolkning används främst av döva och personer med hörselnedsättning som använder teckenspråk för att kommunicera. Även vissa personer med kognitiva funktionsnedsättningar kan ha nytta av teckenspråkstolkning.

Teckenspråkstolkning kan, beroende på teknisk lösning, vara antingen öppen eller dold. Vid öppen teckenspråkstolkning är programmet förmixat och tolken syns hela tiden i bild. Vid dold teckenspråkstolkning används en teknik där en huvudvideo sänds i en kanal och teckenspråkstolken i en annan, varefter kanalerna mixas. Med sådan teknik är teckenspråkstolkningen valbar. Dold teckenspråkstolkning används inte av SVT/UR idag, eftersom det i dagens mottagarutrustning inte finns stöd för det.

SVT och UR använder en teknik som innebär att tolken hela tiden syns i bild, det vill säga en öppen form av teckenspråkstolkning. Förinspelade teckenspråkstolkade program parallellsänds (det vill säga sänds samtidigt som den otolkade versionen av programmet sänds i en annan kanal), företrädesvis i SVT24.⁷¹ UR har i sitt remissvar över utkast till denna rapport angett att teckenspråkstolkning för barn sänds först och främst på SVT Barn och i sällsynta fall på SVT24, samt att teckenspråkstolkning för vuxna parallellsänds i de fall det är möjligt på SVT24 och annars på annan tid i SVT24.

SVT har lanserat en HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning, se vidare om detta nedan.

⁷¹ SOU 2020:45 s. 305.

Syntolkning

Syntolkning innebär att en berättarröst kompletterar det befintliga ljudspåret genom att beskriva vad som syns och sker i bild. Syntolkning används framför allt av personer med synnedsättning, men kan även vara till nytta för exempelvis personer med kognitiva funktionsnedsättningar.

Syntolkning kan vara öppen eller dold. Vid öppen syntolkning är ljudspåret mixat med det vanliga ljudet och kan inte väljas bort. Med dold syntolkning ligger ljudspåret separat och aktiveras av användaren.

SVT och UR sänder syntolkade program förmixade med originalljudet, vilket innebär att tolkningen inte kan väljas bort. Den syntolkning som SVT och UR använder i dagsläget är alltså att betrakta som öppen. Programmen sänds parallellt, företrädesvis i SVT24. UR har i sitt remissvar över utkast till denna rapport angett att syntolkning för barn sänds först och främst på SVT Barn och i sällsynta fall på SVT24, samt att tolkning för vuxna parallellsänds i de fall det är möjligt på SVT24 och annars på annan tid i SVT24. Parallellsändning av syntolkade program innebär att programmen ges eget kanalutrymme, vilket SVT och UR ser som välmotiverat beträffande större produktioner. Skulle det allmänna ställa högre krav på andelen syntolkade program, eller om public service-bolagen själva skulle höja ambitionsnivån, ser dock företagen framför sig att visst programutbud skulle kunna sändas med syntolkning genom dold teknik. Syntolkningen skulle i så fall läggas i ett separat ljudspår som väljs aktivt av användaren.⁷²

I en rapport som MPRT tidigare låtit ta fram framkom bland annat önskemål om att tittaren borde kunna slå av och på syntolkning av linjärt innehåll utan att behöva byta kanal och att detta möjligtvis skulle kunna lösas med HbbTV-teknik.⁷³

Dold syntolkning fungerar inte i analoga kabel-tv-nät eftersom dessa nät endast kan bära ett ljudspår per programtjänst. Vissa ip-nät och mindre kabelnät saknar också i dagsläget tekniskt stöd eller kapacitet för att distribuera extra ljudspår.⁷⁴

Uppläst text

Uppläst text innebär att eventuella textremsor och annan text läses upp. Uppläsningen kan göras med en syntetisk (datorgenererad) röst eller av en verklig person. Uppläst text används bland annat av personer med synnedsättning och av personer som har läs- och skrivsvårigheter. Tjänsten är ett stöd för alla som av olika anledningar har svårt att läsa den svenska översättningstexten. Uppläst text är främst avsedd för översättningstextning.

Uppläst text kan tillhandahållas med olika lösningar. Den upplästa texten kan tillhandahållas öppen eller dold. Öppen uppläst text innebär att ljudspåret har förmixats med ursprungsprogrammet. Tjänsten är därmed inte valbar, utan den som tar del av

⁷² SOU 2020:45 s. 306.

⁷³ Funka Nu AB:s rapport *Kartläggning av tillgänglighet till tv-tjänster*, dnr 20/03986 och 05158, s. 4 och 11

⁷⁴ SOU 2020:45 s. 306.

programmet hör också den upplästa texten. Vid dold uppläst text kan användaren själv välja ett extra ljudspår via menyinställningar i tv:n.⁷⁵

SVT och UR sänder uppläst text i form av ett extra ljudspår. Uppläsningen sker genom ett automatiserat förfarande med en digital röst som ordagrant läser upp texten.⁷⁶

Vissa operatörer sänder vidare ljudspåret separat, vilket innebär att ljudspåret finns som ett tillval till ursprungsprogrammet och är tillgängligt via fjärrkontrollen. Andra operatörer vidareleder ljudspåret mixat med ursprungsprogrammet på en egen kanalplats i sina kabelnät.⁷⁷ Vissa operatörer erbjuder inte uppläst text.

Det är tänkbart att tekniken för SVT:s HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning även skulle kunna användas för att tillhandahålla uppläst text.⁷⁸

I betänkandet av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (SOU 2020:45) framkommer att det enligt funktionsrättsrörelsen finns stora problem med vidareledning av uppläst text.⁷⁹ I en rapport som MPRT tidigare låtit ta fram framkom vidare att många tycker att det är svårt att hitta fram till och ta del av den upplästa texten.⁸⁰

Eftersom analoga kabel-tv-nät endast kan bära ett ljudspår per programtjänst fungerar inte dold uppläst text i dessa nät. Dessutom har vissa ip-nät och en del mindre kabelnät en teknisk utformning som inte medger vidareledning av uppläst text. Den som tar del av tv via ett sådant nät kan alltså inte ta del av tillgänglighetstjänsten uppläst text.⁸¹

5.1.2 Andra tekniska tilläggstjänster

Det finns även tekniska tilläggstjänster med andra syften än att tillgängliggöra programutbudet för personer med funktionsnedsättning. 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (SOU 2020:45) anger som exempel EPG och tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet (exempelvis HbbTV).⁸²

Elektroniska programguider

En EPG är en tjänst som innebär att programtabläer visas på skärmen. Tabläerna innehåller information om pågående och kommande tv-program från samtliga programföretag i respektive operatörs tv-utbud. Information om tv-kanaler och tjänster samlas och sorteras i menysystem som tittaren når genom knapptryck på sin fjärrkontroll.⁸³

I betänkandet av utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) bedöms att en EPG kan ha lokal eller central interaktivitet och att en EPG med

⁷⁵ SOU 2020:45 s. 306.

⁷⁶ SOU 2020:45 s. 306.

⁷⁷ SOU 2020:45 s. 306 f.

⁷⁸ Funka Nu AB:s rapport *Kartläggning av tillgänglighet till tv-tjänster*, dnr 20/03986 och 05158, s. 15.

⁷⁹ SOU 2020:45 s. 316.

⁸⁰ Funka Nu AB:s rapport *Kartläggning av tillgänglighet till tv-tjänster*, dnr 20/03986 och 05158, s. 4 och 12.

⁸¹ SOU 2020:45 s. 307.

⁸² SOU 2020:45 s. 307 och prop. 2021/22:59 s. 62.

⁸³ SOU 2020:45 s. 307.

lokal interaktivitet omfattas av radio- och tv-lagen (som en form av sökbar text-tv), men att en EPG med central interaktivitet däremot inte omfattas av radio- och tv-lagen. Enligt utredningen är en EPG numera ofta mer att likna vid en vanlig webbplats.⁸⁴

EPG:er har alltså (delvis) beskrivits som en form av sökbar text-tv. Det krävs tillstånd för att sända sökbar text-tv i marknätet (4 kap. 2 § radio- och tv-lagen). En EPG är därför tillståndspliktig om den sänds i marknätet. I förarbetena till radio- och tv-lagen uttalar regeringen att den som har tillstånd att sända andra programtjänster även bör ha möjlighet att sända den information som krävs för att det samlade tv-utbudet ska kunna presenteras genom en EPG. Det bör även vara möjligt att meddela tillstånd att sända en EPG till någon som inte har tillstånd att sända tv-program.⁸⁵ Samtliga tillståndshavare i marknätet har tillstånd att sända sökbar text-tv. Varken public service-bolagen SVT och UR eller de kommersiella programföretagen har egna programguider i marknätet utan de har uppdragit åt en operatör att sköta en gemensam EPG för samtliga programtjänster i det digitala marknätet. Operatören i marknätet har inget eget tillstånd för att sända EPG:n utan sänder den med stöd av tillståndshavarnas rätt att sända sökbar text-tv och det är också tillståndshavarna som levererar uppgifterna till den gemensamma EPG:n.⁸⁶

EPG:er omfattas av tillgänglighetsdirektivet⁸⁷, som en form av tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, se vidare under avsnitt 5.3.2.

Tjänster som möjliggör aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet

På marknaden finns tjänster vars syfte är att uppmärksamma tittaren på och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet. Ett exempel på en sådan tjänst är HbbTV. HbbTV är dels ett internationellt konsortium, dels en teknisk standard⁸⁸ som syftar till att skapa tv-tjänster som kombinerar linjära sändningar med innehåll online. Funktionen möjliggör för tv-tittaren att under pågående linjär sändning nå internetbaserat innehåll på ett enkelt sätt via fjärrkontrollen.⁸⁹

För att tittaren ska kunna ta del av HbbTV behövs en linjär tv-anslutning (tv-signal), en internetbaserad tv-apparat (smart-tv) och en internetuppkoppling.⁹⁰

HbbTV görs tillgänglig genom en signalering som det sändande programföretaget sänder ut tillsammans med tv-kanalen. Signaleringen innehåller en webb-adress som medför att tittaren på sin skärm under sändning får ett tecken, till exempel en röd symbol, som

⁸⁴ SOU 2021:44 s. 114 f. och 213, även prop. 2022/23:42 s. 34 f.

⁸⁵ Prop. 2009/10 :115 s. 210.

⁸⁶ Se Samverkansavtal mellan programbolagen med sändningstillstånd i marknätet 2020–2025, <https://www.mpri.se/globalassets/dokument/sandningstillstand/marksand-tv/samverkansavtal-2020-marksand-tv.pdf> (hämtad 2022-09-27). Tillståndshavarna är enligt MPRT ansvariga för sin del av den aktuella EPG:n även om själva driften sköts av en operatör, se myndighetens remissyttrande över betänkandet SOU 2020:45 (dnr 20/03894).

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

⁸⁸ ETSI TS 102 796.

⁸⁹ SOU 2020:45 s. 307 f. och Funka Nu AB:s rapport *Kartläggning av tillgänglighet till tv-tjänster*, dnr 20/03986 och 05158, s. 4 och 11.

⁹⁰ SOU 2020:45 s. 308.

indikerar att en tilläggstjänst finns att tillgå om tittaren trycker på den röda knappen på fjärrkontrollen. Genom knapptryckningen aktiveras tjänsten via internetuppkopplingen. Det aktiverade innehållet kan exempelvis utgöras av textning, teckenspråkstolkning, syntolkning eller uppläst text eller avse kompletterande information till programmet, såsom statistik eller annan information. Tjänsten kan också användas för olika interaktiva förfaranden för den som tittar på programmet, till exempel att kunna rösta på olika deltagare.⁹¹ HbbTV kan alltså användas för flera olika ändamål.

SVT har lanserat en HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning. Det fungerar så att tv-kanalen innehåller en signal som tv:n upptäcker, som innehåller instruktioner om hur tv:n ska hitta och starta SVT:s tjänst från internet. När ett nytt program startar, eller tittaren byter till en av SVT:s kanaler, undersöks om det program som sänds har teckenspråkstolkning publicerad i SVT Play. Om teckenspråkstolkning hittas visas en liten indikation om att det går att starta teckenspråkstolkning och om tittaren vill så spelas programmet, med tolkning, upp från SVT Play. Signalen som SVT skickar ut innehåller alltså information om att kanalen har en tilläggstjänst, en HbbTV-tjänst. SVT skickar informationen med sina kanaler till alla tv-operatörer i Sverige. Sedan är det upp till respektive operatör att skicka signalen vidare. Den som tittar via marknätet (DVB-T/T2, egen antenn)⁹² får fram signalen.⁹³ Om tjänsten ska kunna användas av den som tar del av tv via ett ip- eller kabelnät krävs att HbbTV-signaleringsvidaresänds.⁹⁴

I en rapport från EBU⁹⁵ konstateras att HbbTV har stor potential att erbjuda tillgänglighetstjänster och andra tjänster till användarna.⁹⁶

5.2 Ett förtydligande och en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen gällande vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för krav på vidaresändning har nyligen förtydligats och utvidgats.⁹⁷ Sedan den 1 januari 2023 gäller enligt 3 kap. 2 § p 1 yttrandefrihetsgrundlagen att etableringsfriheten i tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om ”skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program *och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning*”. Ordet ”tillhörande” i lagtexten, mellan orden ”för” och ”tjänster”, tillkom i klagande syfte efter förslag från Lagrådet.⁹⁸

⁹¹ SOU 2020:45 s. 308.

⁹² DVB är en förkortning av Digital Video Broadcasting.

⁹³ <https://kontakt.svt.se/guide/teckensprakstolkning-i-svt-kanalerna> (hämtad 2022-09-27).

⁹⁴ SOU 2020:45 s. 308.

⁹⁵ European Broadcasting Union.

⁹⁶ EBU TR 065 Guidelines for delivering accessibility services using HbbTV – A guide to current practice and future possibilities, s. 8 och 11.

⁹⁷ SOU 2020:45 och prop. 2021/22:59.

⁹⁸ Prop. 2021/22:59 s. 112.

Ändringarna den 1 januari 2023 innebar dels ett klargörande att en nätinnehavare som sänder ett vidareändningspliktigt program kan göras skyldig att också ge utrymme för tillgänglighetstjänster som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Dels innebar ändringarna att utrymmet för vidareändningsplikt utvidgades till att också omfatta tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster.

I förarbetena till grundlagsändringen ansåg regeringen att redan den tidigare regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen medgav föreskrifter i lag om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster, eftersom dessa kan utgöra en del av ett program, men regeringen konstaterade samtidigt att lagtexten inte var helt tydlig i detta avseende. Det fanns enligt regeringen behov av att förtydliga bestämmelsen i 3 kap. 2 § p 1 yttrandefrihetsgrundlagen så att det uttryckligen framgår att tillgänglighetstjänster omfattas av medgivandet till bestämmelser i lag om vidareändningsplikt.⁹⁹ Krav kan alltså ställas i lag på vidareändning av tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att tillgängliggöra programinnehåll för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för att sådana krav ska kunna ställas är att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidareändningsplikt, det vill säga att det är fråga om program som behöver vidareändras med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. För närvarande omfattas program i SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och SVT Barn/SVT24 av vidareändningsplikt.¹⁰⁰

Bestämmelsen i 3 kap. 2 § p 1 yttrandefrihetsgrundlagen ändrades samtidigt på så sätt att vidareändningsplikt nu även medges för tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra ett vidareändningspliktigt program tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Det kan enligt författningskommentaren till exempel handla om tjänster som gör det möjligt att nå en tillgänglighetstjänst genom en enkel knapptryckning med fjärrkontrollen, i stället för att tittaren ska behöva gå omvägen via programföretagets playtjänst. Även i fråga om dessa tilläggstjänster är det en förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidareändningsplikt. Bestämmelsen ger inte utrymme att ställa krav på vidareändning av tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av annat än tillgänglighetstjänster.¹⁰¹

I förarbetena ansåg regeringen att vidareändningsplikten inte bör sträckas ut till att omfatta kommersiellt programutbud. Delegationsbestämmelsen om vidareändningsplikt har följaktligen inte ändrats så att den medger föreskrifter i lag utöver vad som behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.¹⁰²

⁹⁹ Prop. 2021/22:59 s. 65.

¹⁰⁰ Prop. 2021/22:59 s. 78.

¹⁰¹ Prop. 2021/22:59 s. 79.

¹⁰² Prop. 2021/22:59 s. 67 f.

5.3 Tillgänglighetsdirektivet

Vid utförandet av uppdraget ska MPRT beakta bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet¹⁰³ vad gäller tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

Tillgänglighetsdirektivet antogs den 17 april 2019 och omfattar en rad sektorer i samhället. Regeringen har lämnat förslag till en ny lag om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet, som genomför direktivet (prop. 2022/23:42). Lagen föreslås träda i kraft den 28 juni 2025.

Tillgänglighetsdirektivet innehåller harmoniserande tillgänglighetskrav för vissa produkter och tjänster. Det rör sig om omfattande och detaljerade krav på att viss information, vissa användargränssnitt och viss funktionell utformning ska finnas tillgänglig på produkten eller när tjänsten tillhandahålls så att funktionshindrade personer kan få tillgång till, uppfatta, hantera, begripa och kontrollera produkten eller tjänsten. Direktivets krav på tillgänglighet är som utgångspunkt funktionella. Det innebär att de anger den funktion som en produkt eller tjänst ska tillgodose. Funktionella krav innebär att kraven inte styr exakt hur en produkt eller tjänst utformas, utan ger möjlighet till innovativa sätt att möta kraven.¹⁰⁴

De materiella tillgänglighetskraven regleras i tillgänglighetsdirektivets artikel 4 med vidare hänvisning till bilaga I till direktivet. Bilaga I är uppdelad mellan tillgänglighetskrav för produkter och tillgänglighetskrav för tjänster och innehåller dels allmänna krav som träffar samtliga produkter och tjänster, dels kompletterande och särskilda krav som gäller i vissa delar. Tillgänglighetskraven i bilaga I är obligatoriska. I bilaga II finns vägledande, icke bindande, exempel på möjliga lösningar som bidrar till att uppfylla tillgänglighetskraven.

Från tillgänglighetskraven enligt direktivet finns undantag i två situationer, som regleras i artikel 14. Ett tillgänglighetskrav ska inte gälla om kravet innebär en så stor förändring av produkten eller tjänsten att dess grundläggande karaktär ändras, eller om ett uppfyllande av kravet skulle leda till en oproportionerligt stor börda för den berörda ekonomiska aktören. Den som vill återropa undantagen ska bland annat förklara varför produkten eller tjänsten inte är fullt tillgänglig och tillhandahålla bevis på att det föreligger en oproportionerligt stor börda eller en grundläggande ändring, eller både och (skäl 68). Det framgår inte av direktivet hur man ska göra bedömningen av om en överensstämmelse skulle innebära en större förändring och leda till en ändring av produktens eller tjänstens grundläggande karaktär. Bedömningen måste därför enligt de svenska förarbetena göras från fall till fall.¹⁰⁵ Om en ekonomisk aktör ska tillåtas återropa bestämmelserna om oproportionerligt stor börda eller inte måste avgöras genom en proportionalitetsbedömning. I bilaga VI till tillgänglighetsdirektivet finns kriterier för bedömningen.

I de svenska förarbetena anges vidare bland annat att aktören ska dokumentera och spara sin bedömning av undantag, motivera sitt ställningstagande samt underrätta tillsynsmyndigheten om att undantag återropas och, om myndigheten begär det, lämna en kopia av bedömningen till myndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

¹⁰⁴ Lagrådsremissen Genomförande av tillgänglighetsdirektivet s. 58, prop. 2022/23:42 s. 24 och 60.

¹⁰⁵ Prop. 2022/23:42 s. 67.

bestämmer ska få meddela föreskrifter om kriterier för den bedömning av oproportionerligt stor börda som den ekonomiska aktören ska göra, hur länge underlaget för bedömningen ska sparas och när en bedömning om undantag behöver förnyas.¹⁰⁶

Mikroföretag¹⁰⁷ är helt undantagna från direktivets krav vad gäller tjänster.

5.3.1 Produkter som används för åtkomst till audiovisuella medietjänster

En kategori av produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet och den föreslagna nya lagen är terminalutrustning för konsumentbruk med interaktiv datorkapacitet som används för åtkomst till audiovisuella medietjänster (artikel 2.1 d). Med detta menas all utrustning vars huvudsyfte är att ge åtkomst till audiovisuella medietjänster (artikel 3.7).¹⁰⁸

Det som avses i detta avseende är enligt de svenska förarbetena typiskt sett digitalboxar och set-top-boxar, men även smarta tv-apparater och liknande.¹⁰⁹ För dessa gäller dels de allmänna tillgänglighetskraven som träffar alla produkter som omfattas av direktivet, dels specifikt för denna typ av produkter att de ”ska göra de tillgänglighetskomponenter som leverantören av audiovisuella medietjänster tillhandahåller tillgängliga för personer med funktionsnedsättning med avseende på användaråtkomst, urval, kontroll, individanpassning och överföring till hjälpmedel” (bilaga I avsnitt I p 2 o iv). Som ett vägledande icke-bindande exempel på en möjlig lösning som bidrar till att uppfylla detta krav anges i direktivets bilaga II: ”Säkerställa att undertexterna överförs genom digitalboxen så att de kan användas av döva personer”. Enligt de svenska förarbetena innebär kravet att i den mån leverantören av ett tv-program erbjuder tillgänglighetsfunktioner till ett program, såsom undertexter, ska produkten i vilken kunden tittar på programmet möjliggöra att dessa också visas. Vidare ska funktionerna fungera tillsammans med de hjälpmedel som personer med funktionsnedsättning kan antas behöva.¹¹⁰

5.3.2 Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster

En kategori av tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet och den föreslagna nya lagen är tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster (artikel 2.2 b). Med detta menas tjänster som överförs via elektroniska kommunikationsnät som används för att identifiera, välja, ta emot information om samt använda audiovisuella medietjänster och eventuella tillhandahållna funktioner (såsom undertexter för döva eller hörselskadade personer, syntolkning, talad textning eller teckenspråkstolkning) som följer av att tjänsterna tillgängliggörs i enlighet med vad som avses i AV-direktivet och 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen. EPG utgör en form av tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

¹⁰⁶ Prop. 2022/23:42 s. 65 ff.

¹⁰⁷ Ett företag med färre än tio anställda och som har en årsomsättning som inte överstiger 2 miljoner EUR eller en årlig balansomslutning som inte överstiger 2 miljoner EUR (tillgänglighetsdirektivet artikel 3.23).

¹⁰⁸ Med audiovisuella medietjänster avses enligt tillgänglighetsdirektivet detsamma som AV-direktivet. I den föreslagna nya lagen definieras audiovisuella medietjänster som beställ-tv och tv-sändningar enligt definitionerna i 3 kap. 1 § p 6 och 22 radio- och tv-lagen. Prop. 2022/23:42 s. 5, 43 och 46.

¹⁰⁹ SOU 2021:44 s. 110 och prop. 2022/23:42 s. 43.

¹¹⁰ SOU 2021:44 s. 143.

I skäl 31 i direktivet anges att med åtkomst till audiovisuella medietjänster avses att tillgång till audiovisuellt innehåll tillhandahålls liksom mekanismer som gör det möjligt för användare med funktionsnedsättning att använda tekniska hjälpmedel. Som exempel på vad som skulle kunna utgöra tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster nämns webbplatser, webbaserade applikationer, digitalboxbaserade applikationer, nedladdningsbara applikationer, tjänster för mobila enheter, inklusive mobila applikationer och dithörande mediaspelare samt internetanslutna televisionstjänster.

I de svenska förarbetena anges att det kan vara fråga om en applikation eller en webbplats som levererar program och att även de funktioner som finns inbyggda i en smart-tv, samt EPG:er, omfattas. Vidare anges att det rör sig om tjänster som används för att navigera sig fram till ett tv-program, vare sig det sänds linjärt eller via beställ-tv, men att det också kan vara tjänster som levererar tillgänglighetsfunktioner, det vill säga som överför syntolkning eller textremsor från tv-utsändningen till enheten på vilken användaren ser programmet.¹¹¹

Kompletterande krav för tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster

Tillgänglighetsdirektivet ställer inga krav på att audiovisuella medietjänster ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning – sådana krav finns i AV-direktivet och i radio- och tv-lagen – utan det är just tjänsterna som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster som ska vara tillgängliga.

För tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster gäller dels de allmänna tillgänglighetskraven som träffar alla tjänster som omfattas av direktivet, dels kompletterande tillgänglighetskrav rörande just tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster. För sådana tjänster gäller specifikt (bilaga I avsnitt IV b):

- i) EPG:er som är uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta och tillhandahåller information om tillgänglighetsmöjligheterna ska tillhandahållas. I direktivets bilaga II anges följande som ett vägledande, icke-bindande exempel på en möjlig lösning som bidrar till att uppfylla detta krav: ”Se till att en blind person kan välja program på televisionen”.
- ii) Säkerställa att tillgänglighetskomponenterna (tillgänglighetstjänster) hos de audiovisuella medietjänsterna såsom undertexter för döva och hörselskadade personer, syntolkning, talad textning och teckenspråkstolkning överförs fullt ut med adekvat kvalitet för en korrekt visning som är synkroniserad med ljud och video, och göra det möjligt för användaren att kontrollera visningen och användningen av dem.

I direktivets bilaga II anges följande som vägledande, icke-bindande exempel på möjliga lösningar som bidrar till att uppfylla detta krav: ”Stödja möjligheten att välja, personanpassa och visa tillgänglighetstjänster såsom undertexter för döva personer och hörselskadade personer, syntolkning, talad textning och teckenspråks-

¹¹¹ SOU 2021:44 s. 154.

tolkning genom att erbjuda effektiv trådlös koppling till hörselteknik eller genom att tillhandahålla användarkontroller för att aktivera tillgänglighetstjänster för audiovisuella medietjänster med samma framskjutna plats som de primära mediekontrollerna.”

Det ställs samma funktionella krav på en EPG som på webbplatser eller mobilapplikationer som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. En mediekonsument ska alltså ha samma möjlighet att söka sig fram till och välja ett tv-program oavsett om det sker på en webbplats, på en mobilapplikation eller genom en EPG. Tillgänglighetstjänsterna ska dessutom överföras fullt ut med adekvat kvalitet. Användaren ska kunna kontrollera visningen av dem.¹¹²

Direktivets krav avseende tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster innebär en skyldighet att överföra tekniska tillgänglighetstjänster tillsammans med den audiovisuella medietjänsten, det vill säga tjänsteleverantören ska se till att undertexter och syntolkning etcetera överförs med adekvat kvalitet tillsammans med medietjänsten.¹¹³

I de svenska förarbetena uttalas vidare följande.¹¹⁴

Kravet innebär alltså att tjänsten som ger tillgång till den audiovisuella medietjänsten, vare sig det är en webbplats, en mobilapplikation eller en EPG, dels ska stödja tekniska lösningar [...] dels ska presentera tillgänglighetsfunktionerna på ett tydligt och lättillgängligt sätt. Det sistnämnda innebär att de användarkontroller som ger tillgång till tillgänglighetsfunktioner inte ska ”gömmas undan”, utan vara lätta att hitta. Kravet på adekvat kvalitet får förstås som ett krav på att exempelvis undertexter och/eller syntolkning ska synkroniseras med programmet till vilket det hör, det vill säga att textrensorna och syntolkningen inte ska komma för sent eller för tidigt i förhållande till tv-programmet till vilket funktionerna hör.

Kravet att användaren ska kontrollera visningen av funktionerna handlar dels om att användaren kan aktivera och avaktivera funktionerna, dels om att användaren kan justera till exempel storlek, bakgrund och kontrast i textrensor och ljudvolym på syntolkning i förhållande till tv-sändningens övriga ljud.

Ansvarig tjänsteleverantör

Det är den ekonomiska aktören som tillhandahåller tjänsten som ska bära ansvaret för att tjänsten lever upp till kraven. Till skillnad från vad som gäller för produkter identifierar tillgänglighetsdirektivet endast ett slags ekonomisk aktör som ansvarar för tillhandahållandet av tjänster, nämligen tjänsteleverantören.

Det är tjänsteleverantörerna som ska säkerställa att de utformar och tillhandahåller tjänster i enlighet med kraven i direktivet. Tjänsteleverantör definieras i direktivets artikel 3.4 som en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. En

¹¹² SOU 2021:44 s. 156.

¹¹³ Lagrådsremissen Genomförande av tillgänglighetsdirektivet s. 35 och prop. 2022/23:42 s. 35.

¹¹⁴ SOU 2021:44 s. 156.

tjänsteleverantör kan alltså vara både den som skapar och levererar själva tjänsten och den som distribuerar tjänsten för någon annans räkning.¹¹⁵

Det är inte ovanligt att flera leverantörer som faller under definitionen tjänsteleverantör ingår i en produktions- eller distributionskedja. Begreppet tjänsteleverantör i tillgänglighetsdirektivet träffar rent språkligt både den som ursprungligen är tjänsteleverantör, det vill säga den ekonomiska aktör som ger tjänsten dess utformning, och den som saluför tjänsten till konsumenten. Direktivet omfattar dock enbart tjänster som tillhandahålls konsumenterna. Därav följer att det endast torde vara den som tillhandahåller en tjänst som ska nyttjas av en konsument som är tjänsteleverantör i direktivets mening. Den aktör som är en part av ett konsumentavtal har det huvudsakliga ansvaret för att den tjänst som tillhandahålls till konsumenten överensstämmer med tillgänglighetskraven. Det innebär att en aktör som levererar till exempel en tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, och som i den egenskapen sluter avtal om att tillhandahålla tjänsten till en konsument, har ansvaret för att tjänsten lever upp till de tillgänglighetskrav som framgår av direktivet. Detta gäller oavsett om det är ”distributören” som i eget namn sluter konsumentavtalet eller om det är den ursprungliga tjänsteleverantören som står som avtalspart.¹¹⁶

Tillsyn och föreskriftsrätt

I betänkandet av utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet föreslås att MPRT ska utöva tillsyn över krav på tillgänglighet avseende tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster.¹¹⁷ MPRT ska enligt utredningen också få föreskriftsrätt på området.¹¹⁸ I den efterföljande propositionen anges att regeringen ännu inte har utsett behöriga tillsynsmyndigheter. Det framgår dock att den myndighet som regeringen bestämmer bland annat ska få meddela föreskrifter som preciserar eller avgränsar vilka tjänster som omfattas av den nya lagen och om tillgänglighetskraven.¹¹⁹

Förhållandet till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

I betänkandet av utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet bedömdes att det troligen kommer att krävas grundlagsändringar för att direktivet ska kunna genomföras fullt ut.¹²⁰ I betänkandet uttalades bland annat att tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och att det kan innebära en konflikt med etableringsfriheten att ställa tillgänglighetskrav på dessa.¹²¹

Regeringen har i den efterföljande propositionen uttalat att för databaser som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen skulle ett krav på tillgänglighetsanpassning kunna innebära en begränsning i skyddet för rätten att sända program genom tråd enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och att det är svårt att uppskatta i hur stor omfattning tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster som regleras i tillgänglighetsdirektivet

¹¹⁵ SOU 2021:44 s. 331 och prop. 2022/23:42 s. 87 f.

¹¹⁶ SOU 2021:44 s. 335 f. och prop. 2022/23:42 s. 87 f.

¹¹⁷ SOU 2021:44 s. 387 ff.

¹¹⁸ SOU 2021:44 s. 393 ff.

¹¹⁹ Prop. 2022/23:42 s. 47 ff. och 105 ff.

¹²⁰ SOU 2021:44 s. 209 ff.

¹²¹ SOU 2021:44 s. 212 f.

tillhandahålls på ett sätt som omfattas av databasregeln i yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt regeringen förefaller det inte vara helt givet att man med stöd av de undantag i etableringsfriheten som redan finns i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen genom vanlig lag närmare kan specificera hur en EPG eller andra liknande tjänster ska vara utformade för att vara tillgängliga. Det går å andra sidan enligt regeringen inte heller att utesluta att det i delegationsbestämmelsen i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen lämnas visst utrymme för detaljreglering som sker uteslutande för att uppnå själva syftet med tillgänglighetskravet. Mot bakgrund av direktivets krav kan det enligt regeringen även finnas anledning att utreda om det finns behov av att utvidga vidaresändningsplikten när det gäller tillgänglighetstjänster med anknytning till program som sänds av andra än public service-bolagen.¹²²

Regeringen har bedömt att det saknas behov av en uttrycklig bestämmelse i den nya lagen om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet som upplyser om att bestämmelserna i lagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt regeringen får det för berörda aktörer antas stå klart att den nya lagen bara kan tillämpas om utrymme ges för det genom de undantag som medges i etableringsfriheten enligt grundlagarna.¹²³ I lagrådsremissen uttalade regeringen även att det på sikt också kan bli aktuellt att göra ytterligare begränsningar i etableringsfriheten på detta område, varför en upplysningsbestämmelse enligt regeringen framstår som mindre angelägen och dessutom kan komma att bli missvisande.¹²⁴

Med andra ord ska den nya lagen enligt förarbetena inte tillämpas för de tjänster som omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Detta är en konsekvens av att grundlagarna har företräde framför vanlig lag.¹²⁵

Lagrådet har uttalat att eftersom ett genomförande av delar av direktivet synes strida mot nuvarande grundlagsreglering, innebär förslaget närmast en underförstådd uppmaning till domstolar och myndigheter att utföra normprövning vid tillämpning av den nya lagen. En sådan lagstiftningsmetod är enligt Lagrådet inte lämplig. Lagrådet har inte kunnat tillstyrka att lagen utformas på ett sådant sätt att domstolar och myndigheter behöver utföra normprövning vid tillämpning av den.¹²⁶ Regeringen anser dock bland annat att det ingår som en naturlig del i rättstillämparens uppdrag att pröva hur normer förhåller sig till varandra och att, i de fall det finns en reell konflikt mellan normer, ta ställning till vilken norm som ska ges företräde. Regeringen har sammantaget gjort bedömningen att det mest ändamålsenliga i nuläget är att överlämna frågan till rättstillämpningen.¹²⁷

5.4 Synpunkter från aktörer och intressenter

Nedan redovisas berörda aktörers och intressenters synpunkter när det gäller vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster, i utvalda delar.

¹²² Prop. 2022/23:42 s. 34 ff.

¹²³ Lagrådsremissen Genomförande av tillgänglighetsdirektivet s. 30 och prop. 2022/23:42 s. 31 och 38 f.

¹²⁴ Lagrådsremissen Genomförande av tillgänglighetsdirektivet s. 37 f.

¹²⁵ Prop. 2022/23:42 s. 38.

¹²⁶ Prop. 2022/23:42 s. 293.

¹²⁷ Prop. 2022/23:42 s. 38.

Synpunkterna har lämnats som svar på de enkäter som myndigheten skickade ut under november 2022.

5.4.1 Funktionsrättsrörelsen

Samtliga organisationer som anges nedan har ansett att vidareändningsplikten bör omfatta tillgänglighetstjänster från SVT och UR. Utöver vad som anges nedan har flera av organisationerna även framfört andra synpunkter, bland annat på utformningen av de tillgänglighetskrav som regeringen har ställt upp för SVT och UR. Flera av organisationerna har även anfört att kraven på tillgänglighet är ett komplext regelverk som kan vara svårt att överblicka och att grundlagarna bör vara teknikneutrala.

Afasiförbundet

Det är viktigt att få möjlighet att få textning för att ”följa med” i nyheter, dokumentärer, debatter, serier etcetera. Det är önskvärt med möjlighet till långsamma undertexter.

Funktionsrätt Sverige

Det krävs ökad samverkan för att de tillgänglighetstjänster som finns idag ska nå från innehållsproducenten, via operatörer och tillverkare av produkter till mediekonsumenten med tillgänglighetsbehov. Samverkan är en framgångsfaktor som konstaterats i de länder som varit först ut med lagstiftning. Men fortfarande syns väldigt lite av samverkan i Sverige. Ett tydligt regelverk med krav på vidareändring är nödvändigt. Förhoppningen är att fler aktörer inser vinsterna med samarbete på sikt.

Funktionsrätt Sverige vill framhålla vikten av att i uppräknningen av tillgänglighetstjänster lägga till ”eller liknande teknik” eftersom de tjänster som räknas upp i AV-direktivet är en icke uttömmande lista och nya tjänster är under utveckling.

Ett stort problem är att det saknas krav på distributörerna av audiovisuella medietjänster som ska leverera ljud, bild och text till tittaren. Det får ibland konsekvensen att tjänster och produkter inte alltid kan leverera tillgänglighet till tittarna. Under våren 2022 tog Telia fram en tv-box som inte kunde leverera undertexter till tittarna. Detta är ett exempel på konsekvenserna av bristande samverkan mellan aktörerna i kedjan – från innehållsproducenter till mediekonsumenter.

Ett annat problem är att distributörerna är dåliga på att informera om hur man hittar tillgänglighetstjänsterna på olika plattformar, vilket blir ett tillgänglighetshinder i sig.

Vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster från SVT och UR är nödvändigt. Kraven bör vara plattformsoberoende, ställas i lag och utformas så snart som möjligt. Optimal tillgänglighet för slutanvändaren är målet.

Sökbar text-tv bör givetvis även fortsättningsvis ha krav på vidareändring. Flera leverantörer har dock andra lösningar för att komma åt undertexter än via sökbar text-tv. Därför räcker det inte att ställa krav på vidareändring av sökbar text-tv för att garantera vidareändring av textning. Det finns också många som har behov av att förstora eller ändra kontraster på undertexter, på samma sätt som är möjligt på hemsidor.

Det är väsentligt att det finns tydlig information om vart man vänder sig om vidareändring med tillgänglighetstjänster inte fungerar och att ansvaret är tydligt. I sammanhanget är det också viktigt att bevaka att inga merkostnader kommer att drabba konsumenter med behov av tillgång till grundläggande innehåll och tillgänglighetstjänster för att säkerställa yttrandefrihet för alla.

Hörselskadades Riksförbund

Hörselskadades Riksförbunds (HRF) uppfattning är att public service-bolagen uppfyller sina skyldigheter att sända ut ljud, bild och text för sina sändningar. Det problem som finns är att det saknas krav på att distributörerna ska leverera ljud, bild och text till tittaren. Det får konsekvensen att då och då tar distributörerna fram tjänster och produkter som inte kan leverera texten till tittarna. Telia tog 2022 fram en tv-box som inte kunde leverera undertexter till tittarna. Boxen lanserades i mars och problemet åtgärdades först i november efter HRF:s påverkan. HRF hade en liknande kamp med Boxer för några år sedan. Stora aktörers beställ-tv-tjänster klarar inte heller av att sända vidare textningen till sina tittare idag.

Lösningen är att Sverige skyndsamt ställer krav på tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster enligt tillgänglighetsdirektivet. Ska vidareändringsplikten bli meningsfull måste det vara möjligt att ta del av tjänsterna oavsett i vilken plattform man tittar på ”tv”.

En annan utmaning är att distributörerna är dåliga på att informera om hur man tar fram tillgänglighetstjänsterna i de olika plattformarna. Ställer man krav på tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster bör de även ha krav på att informera om hur man använder dem. Det saknas också standarder för hur symboler för textning ska se ut. För tittaren är det också en utmaning att olika distributörer presenterar texten på olika sätt i rutan. Det kan vara olika antal tecken per rad, olika färg, olika kontrast eller olika storlek. Utvecklingen går mot att individen ska ha möjlighet att styra flera av dessa val. Idag ser SVT:s och UR:s sändningar olika ut på olika plattformar och hos olika distributörer.

Vidareändringsplikten bör omfatta tillgänglighetstjänster från SVT och UR. Sådana krav är både proportionerliga och nödvändiga bör vara plattformsoberoende.

Om kraven för vidareändringsplikt av tillgänglighetstjänster från SVT och UR riggas på samma sätt som kraven på tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster enligt tillgänglighetsdirektivet, så kommer i praktiken digitalboxar, webbplatser, playtjänster och applikationer bli tillgängliga även för många andra kanaler och program som är textade.

Sökbar text-tv bör naturligtvis även fortsättningsvis omfattas av vidareändringsplikt. Många stora aktörer har emellertid en annan teknisk lösning för att presentera undertexterna i sina digitalboxar än via sökbar text-tv. Den lösningen är mycket mer användarvänlig än att ta fram undertexterna via sökbar text-tv. Det räcker således inte att ställa krav på vidareändring av sökbar text-tv för att ställa krav på vidareändring av textning.

Som exempel på andra tekniska tilläggstjänster som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänsterna nämns tjänster där användaren själv i sin spelare kan styra över tal

och bakgrundsljud eller styra över hur texten presenteras (storlek, kontrast, antal rader etcetera) samt eventuellt HbbTV.

Hörbarheten är inte en tillgänglighetstjänst men är på många sätt avgörande för hur tillgänglig tv är för hörselskadade. SVT har i samverkan med HRF tagit fram tjänsten Tydligare tal, som är en tjänst där talet framhävs och bakgrundsljudet reduceras. Det är ett mycket konstruktivt sätt att arbeta med att förbättra hörbarheten.

Sveriges Dövas Riksförbund

När det gäller teckenspråkstolkade program som vidaresänds i linjär-tv så är tolken redan inbakad i den version av programmet som tillgängliggjorts och aviserats som teckenspråkstolkad. Ofta är den teckenspråkstolkade versionen inte den version som utgör huvudsändningen utan tittaren hänvisas till en annan kanal, eller playtjänster. Det i sig är ett problem då tittaren behöver hitta rätt, speciellt om versionen inte vidaresänds i linjär-tv.

Det finns i dagsläget inga tekniska tjänster som tillåter användaren att aktivera teckenspråkstolken direkt i önskat program – i public service som vidaresänds. Sådan funktionalitet finns i SVT Play-app och ska ses som en framtida möjlighet även för program som vidaresänds.

MPRT ska ha i åtanke att de nya reglerna i radio- och tv-lagen också ska ha utrymme för att inkludera framtida tekniker för tillgänglighet.

Även tekniska tilläggstjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänsterna ska omfattas av vidaresändningsplikten. Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) ser framför sig framtida tjänster för hur teckenspråkstolkning kan aktiveras i vidaresändningen med möjlighet till anpassning. Dessa tillgänglighetsfunktioner kan bättre möta individens förutsättningar och preferenser på tittarupplevelsen. Sådana funktioner kan vara att välja var i rutan man önskar ha tolken. Utöver tolkens position ska dess storlek kunna styras och väljas av tittaren. Vidare ska bakgrunden på tolken kunna styras genom val av bakgrundsfärg och/eller transparens.

Möjligheten enligt regeringens beslut för SVT och UR att tillgodoräkna tolkning som tillhandahålls genom sändning över internet samtidigt som tv-program sänds linjärt i en programtjänst innebär att målgruppen särbehandlas genom hänvisning till andra plattformar med helt annan hantering. Detta förutsätter att publiken känner till att det finns en teckenspråkstolkad version som samtidigt sänds via Play, har tillgång till internet och enheter för att komma åt playtjänster och inte minst har kunskap om hur tittaren ska hitta till playtjänster och rätt program. Det är inte public service på lika villkor om de teckenspråkstolkade programmen inte visas på linjär-tv, då detta medför att målgruppen döva exkluderas från det specifika tv-utbudet. Tillgänglighetskraven ska utgå från att programmen är tillgängliga och visas på linjär-tv som del av programtablån.

Synskadades Riksförbund

Det är ett stort problem att många distributörer inte sänder vidare uppläst text. Den går då inte att ta del av. Särskilt problematiskt blir det för den som inte använder dator eller smart mobiltelefon och som därmed inte kan ta del av uppläst text via SVT Play. För den som

har det digitala marknätet eller en leverantör som sänder vidare tjänsten fungerar det bra, åtminstone om man fått hjälp med själva inställningen för att slå på uppläst text. Det ska dock inte ha någon betydelse vilken operatör man har.

Syntolkning sänds ju via vanliga kanaler. Därför uppstår inte problemet i dagsläget.

Vad gäller tekniska tilläggstjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänsterna förstår Synskadades Riksförbund (SRF) inte riktigt vilka tjänster det skulle vara. HbbTV bör ha skärmläsarstöd; det är möjligt att ha det enligt EBU.

Även TV4 och Viaplay Group Sweden AB (tidigare Nordic Entertainment Group Sweden AB, NENT) bör omfattas av vidaresändningsplikten. I dagsläget kan det finnas begränsningar i yttrandefrihetsgrundlagen för att ställa sådana krav.

Unga Hörselskadade

I huvudsak fungerar vidaresändningen bra men det kan förekomma att enskilda operatörer ibland gör ändringar som gör att tillgänglighetstjänsten text inte går att komma åt (exempelvis en digitalbox utan stöd för text-tv).

Man ska eftersträva universell utformning som möjliggör att alla kan använda tjänsten utan att behöva anpassning.

Tillgänglighetskraven bör vara plattformsoberoende för att säkerställa att arbetet med tillgänglighet blir så brett som möjligt. Valbar text i exempelvis HbbTV-sändningar bör ha valbar text. Unga Hörselskadade (UH) har förstått HbbTV som att det skulle vara exempelvis tjänster i form av att skrivtolkning eller teckenspråkstolkning kan tillhandahållas som alternativt bild/ljudspår. Eller annat streamat innehåll som tillhandahålls boxen. Det är också viktigt att kombinationen av tillgänglighetstjänster kan fungera. Idag förekommer det exempelvis att sändningar som är syntolkade inte textas trots att den ordinarie textningen finns. Det som UH efterfrågar är inte att det är syntolkningen eller teckenspråkstolkningen som textas, utan att det program som återges går att fås med syntolkning och text. För att det vid motstående tillgänglighetsbehov (exempelvis två personer som tittar) ska gå att den som behöver text ska få det medan den som behöver syntolkning ska kunna ha det på.

UH vill vidare särskilt lyfta en utveckling som identifierats på senare tid där flera av de stora leverantörerna marknadsför ”streamingtjänster” för att strömma tablå-tv. Det ser väldigt olika ut om textningen vidaresänds och är möjlig att slå på för SVT:s kanaler i sådan tablå-tv. Vidare påpekas att tjänster som erbjuder textning på SVT:s kanaler inte gör det för andra kanaler som har textning, exempelvis TV4.

5.4.2 Operatörer och distributörer

Bahnhof

Bahnhof rekommenderar alltid sina kunder att använda SVT:s/UR:s playtjänster som ju innehåller textning. Det här med att vidaresända textning är en problematik som helt skulle bortfalla om man i stället fokuserar på bredbandet och släpper kravet på gamla tekniska distributionsmodeller. Detsamma gäller övriga tillgänglighetstjänster. Det är helt bakvänt att bygga tekniska speciallösningar för saker som går att göra på ett enkelt sätt via

unicasting och OTT-tjänster som utmärka playtjänster. Det är klart att man teoretiskt skulle kunna anpassa hästdroskor till att köra på järnvägsräls. Men det skulle bli dyrt och komplicerat.

Allt innehåll kan distribueras som strömmad media inklusive tillgänglighetstjänster. Det kan göras via internet precis som allt annat. Frågorna om vidareändring av tekniska tilläggstjänster är irrelevanta givet teknikutvecklingen. Allt kan tekniskt göras bättre, billigare och med större valfrihet för den enskilde. Men det förutsätter att man fokuserar på att allt också ska distribueras via internet, utan annat krav än att det ska vara nätneutralt och med hög hastighet för bredbandet.

Alla frågeställningar om vidareändring av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster är föråldrade. Den som ska bygga tjänster och innehåll är den som producerar tjänsterna (SVT/UR). De tjänsterna kan lösa alla frågeställningar som tas upp om man betraktar det här som unicast och internet. Och dessutom kan man bygga tjänster som är ännu mer skräddarsydda och bättre för enskilda än vad som går att göra med traditionell och kollektiv digital-tv-lösning.

Tele2

Tele2 vidareänder textning och vidareänder även uppläst text, som valbart ljudspår. Tele2 har teknisk möjlighet att distribuera ett extra ljudspår till en programtjänst, med valbar (dold) syntolkning eller uppläst text. Tele2 vidareänder SVT:s HbbTV-signal för teckenspråkstolkning. Tele2 har inte de tekniska lösningarna för distribution av dold (valbar) teckenspråkstolkning och uppfattar inte heller att programbolagen primärändrar mixade kanaler.

Tele2 anser att en EPG skulle kunna underlätta tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Tele2 erbjuder EPG i all kundutrustning.

Så länge programbolagen primärändrar tillgänglighetstjänsterna har Tele2 redan idag – med undantag för mixade kanaler för teckenspråkstolkning – förmåga att vidareända tjänsterna. Tele2 ser därför inga tekniska eller ekonomiska hinder mot en utvidgning av vidareändringsplikten på så sätt att tillgänglighetstjänsterna inkluderades. Vad gäller tekniska tilläggstjänster som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänsterna har Tele2 ingen kunskap om tillgängligheten av eller karaktären på sådana funktioner.

Telenor

För ip-tv har Telenor valbar textning på SVT. På kabel-tv har Telenor Teletext via sida 199 både analogt och digitalt. För streamad tv (OTT) har Telenor idag inte textning. Telenor har ett pågående projekt för att utveckla en för slutkunden valbar textning på SVT. Detta kräver utveckling genom hela leveranskedjan. Telenor har ingen teknisk lösning för att distribuera dold (valbar) teckenspråkstolkning. Det finns teknisk möjlighet att distribuera ett extra ljudspår till en programtjänst med valbar (dold) syntolkning, men det kommer att krävas utveckling på legacy plattformar och boxar. Telenor har vidare tekniska möjligheter att leverera en talande textremsa, men det kräver utveckling för att göra talande textremsa

valbar på Telenors tv-klienter/boxar. Telenor har idag inte ett separat ljudspår där textremsan läses upp.

Telenor kan erbjuda SVT Play via app i Telenors Android TV-box.

Telenor vidareänder inte SVT:s HbbTV-signal för teckenspråkstolkning. Telenor ser ingen efterfrågan varför HbbTV inte är något som prioriteras. Det enklaste för alla som har detta behov är att nyttja SVT Play. I praktiken innebär distributionen av en eller flera HbbTV-tjänster ingenting för Telenor. Den enklaste lösningen vore att kundens tv är uppkopplad till internet och att man den vägen nyttjar en HbbTV-tjänst från SVT.

Telenor använder sig av olika tekniska plattformar. Förutsättningarna är olika inom olika tv-plattformar. Önskvärt vore givetvis standardisering och att alla hushåll tog emot tv på samma sätt men så är det ju inte. Äldre tv-plattformar (COAX-kabel) är inte internetuppkopplade. Vissa COAX-hushåll har en så kallad set-top-box medan ett antal hushåll inte har det, utan får sin signal in i tv-apparaten analogt. För leverans av HbbTV inom COAX skulle krävas antingen utveckling inom COAX (plattform och box) alternativt byte av plattform helt och hållet. Leverans av tv-tjänst via ip-tv fungerar för HbbTV. Med andra ord är det olika förutsättningar för olika hushåll som Telenor levererar till. Telenor skulle kunna leverera Hbb-tjänster till vissa hushåll men inte andra. Telenor gör det inte; det finns inga krav på det och heller ingen efterfrågan.

Telenor ser inte att en EPG skulle kunna underlätta tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. En EPG är redan idag ganska begränsad i utrymme. EPG finns i någon form i alla Telenors boxar, appar eller webgränssnitt och hjälper kunder att navigera inom tjänsten och finna såväl information som innehåll att titta på. Olika tv-plattformar har väldigt olika begränsningar och möjligheter vad gäller EPG:s utformning, innehåll och funktion.

Tillgänglighetstjänster och tjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster bör inte omfattas av vidareändningsplikten, då tillgängligheten tillgodogörs av SVT Play. Kostnaderna skulle bli höga och resultera i ökade abonnemangskostnader för slutkunderna. Inom gruppavtalssegmentet där många kunder inte tecknar egna privata abonnemang kommer det även krävas att kunder införskaffar ny/extra hårdvara i form av tv-box. Detta samtidigt som kunderna mycket enklare och billigare får samma leverans via SVT Play.

Det är oklara specifikationer om hur vidareändning av tillgänglighetstjänster eller andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster ska lösas, vilket gör det svårt att hitta lösningar som fungerar på alla kundenheter (device) och som dessutom är kundvänliga lösningar. Det är ologiskt och kostnadsineffektivt att kräva utveckling och drift av parallella lösningar bland tv-operatörer för att leverera samma sak som SVT Play redan gör med tanke på det nationella bredbandsmålet (100 procent av landets hushåll ska 2025 ha tillgång till bredband).

Telia

Telia har textning där det finns och den aktiverar användaren själv antingen via ”Inställningar” (gäller då alla program som har denna typ av textning) eller per program med fjärrkontrollen. Telia saknar teknisk möjlighet att distribuera dold (valbar) teckenspråkstolkning och kan endast distribuera färdigmixat innehåll. Telia har syntolkning på alla SVT:s kanaler. Telia erbjuder uppläst text genom distribution av det extra, mixade, ljudspår SVT tillhandahåller som innehåller uppläst text alternativt syntolkning överlagrat på ordinarie stereoljud. Telia skickar med ett extra ljudspår på SVT:s kanaler. Kunden väljer i sin box, eller klient, om kunden önskar ordinarie stereoljud, surroundljud eller mixat stereoljud för synnedsetta. Det ökar förstås komplexiteten men ger samtidigt ett mervärde för kunderna. Det är således valbart, dock inte dolt.

HbbTV stöds inte av Telias tv-distributionslösning. Distribution av HbbTV-tjänster fungerar inte i Telias tv-distributionslösning. Telia kräver till exempel inte internetåtkomst.

Telia distribuerar EPG till sina tv-kunder. Att i EPG informera om vilka program som har stöd för Visual/Hearing Impaired support bör underlätta för kunderna.

Telia har inte angett någon uppfattning i frågan om vidareändningsplikten bör omfatta tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster och har inte heller angett vad konsekvenserna skulle bli för Telia – tekniskt och kostnadsmässigt – av en sådan vidareändningsplikt.

5.4.3 SVT och UR

SVT

Avsaknad av text-tv-funktion innebär att även dold textning för hörselskadade saknas. Problemet uppstår i tv-mottagare som inte stöder text-tv och hos operatörer som inte vidareänder text-tv-komponenten. SVT distribuerar den dolda texten endast via text-tv i broadcast. Ip-tv-operatörer använder en annan teknik då det inte finns något sätt för dem att skicka en ”text-tv signal”. I stället läser de ut SVT:s text-tv-information i signalen från SVT och konverterar den till egna proprietära system för ip-tv.

Vad gäller teckenspråkstolkning och syntolkning använder sig SVT av parallellsändning i en egen kanal av program med en öppen form av tolkning. Tolkningen sänds oftast i SVT24, men tekniskt är det möjligt att göra i samtliga kanaler och SVT Play. I dagens mottagarutrustning finns inte stöd för att SVT skulle kunna använda dold teckenspråkstolkning. Parallellsändning är den enda praktiska lösningen. SVT har önskemål att använda sig av dold syntolkning i form av ett separat valbart ljudspår, men då krävs att extra ljudspår för tillgänglighetstjänster omfattas av vidareändningsplikt. Annars kan SVT bara garantera att tittare som tar emot SVT:s egensändning nås av tjänsten.

Vad gäller uppläst text levererar SVT samtliga kanaler med ett extra ljudspår till samtliga operatörer på marknaden. Det extra ljudspåret omfattas för närvarande inte av vidareändningsplikt vilket gör att det är upp till varje enskild operatör om och hur detta vidareänds till tittarna. Idag görs det på olika sätt och i vissa fall utelämnas det extra

ljudspåret. Eftersom det inte finns ett enhetligt krav på vidareändning av extra ljudspår för tillgänglighetstjänster så uppstår det ofta förvirring hos tittare hur tjänsten aktiveras.

SVT:s HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning finns tillgänglig för tittare som tar emot tv-signalen via marknätet (SVT:s egensändning). Signaleringen för tjänsten vidareänds idag inte av någon operatör. Om signalering av HbbTV-tjänster omfattas av vidareändningsplikt blir det aktuellt att vidareutveckla fler tillgänglighetstjänster som bygger på HbbTV-standarden. På frågan om SVT idag har eller överväger några HbbTV-tjänster för andra ändamål än tillgänglighet har SVT svarat att SVT Play finns som förinstallerad HbbTV-applikation på vissa tv-modeller.

Hbb-lösningen som SVT har utvecklat är i praktiken en server på SVT som kan tillhandahålla tilläggstjänster som när tittarens tv-apparat ”anropar” dem kan förhöja upplevelsen, till exempel genom tillgänglighetstjänster. Denna lösning stöds inte av operatörer utan av tv-utrustning och är därför en fråga för tillverkare av tv-apparater och set top-boxar (det kan däremot vara så att operatörernas utrustning inte stödjer HbbTV, vilket inte heller är ett krav).

För SVT är HbbTV en möjlighet som stöds i viss utrustning och som möjliggör för SVT att ge publiken en förbättrad upplevelse av programmen. SVT har aldrig krävt och kan heller inte kräva att andra aktörer ska stödja en viss teknik. Ur ett vidareändningsperspektiv är det för SVT däremot viktigt att den styrsignal SVT sänder ut kan passera (släpps igenom) en operatörs tv-nät så att den publik som har en mottagare med HbbTV-stöd kan aktivera den. SVT:s enda krav är att operatörerna av ett tv-nät ska låta den styrsignal som sänds ut från SVT passera opåverkad genom hela distributionen fram till tv-apparaten hos tittaren. Detta kräver ingen utveckling eller ekonomisk investering av operatören. SVT:s signalering går igenom marknät, kabel och satellit precis som text-tv. Ip-tv-operatörer måste dock skapa egna lösningar precis som för text-tv.

Eftersom HbbTV-versionen av SVT Play inte är kopplad till någon linjär tv-kanal och inte har något samband med det programinnehåll som SVT sänder behövs ingen signalering för att starta tjänsten. I stället har tillverkaren av tv-apparaten lagt ett ”bokmärke” med SVT Play-loggan i dess app-bibliotek. När användaren klickar på detta bokmärke startas tjänsten. SVT Play som HbbTV-tjänst fungerar utan att SVT skickar någon HbbTV-signal.

SVT har ingen egen EPG. Detta är en funktion som operatörer tillhandahåller i sina distributionsnät. Det är absolut värdefullt om EPG:er och andra interaktionsytor mellan tittaren och programinnehållet kan utformas för att underlätta för tittare som har behov av tillgänglighetstjänster att enkelt hitta och använda de tjänsterna.

Vidareändningsplikten bör omfatta såväl tillgänglighetstjänster från SVT och UR, som tekniska tilläggstjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster. En vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänsterna skulle innebära att alla tittare skulle vara garanterade att nås av SVT:s tillgänglighetstjänster, under förutsättning att deras mottagare stödjer dem. En vidareändningsplikt för tekniska tilläggstjänster som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster skulle innebära en väsentlig förbättring av tittarnas kännedom om och möjlighet att ta del av

tillgänglighetstjänster. Detta skulle i sin tur generellt öka tittarnas tillgång till tillgänglighetstjänsterna, under förutsättning att deras mottagare stödjer dem.

Vidaresändningsplikt skulle stärka publikens tillgång till tillgänglighetstjänster så att alla människor oavsett förutsättningar har möjlighet att ta del av utbudet. Genom grundlagsändringen förtydligas möjligheten att inkludera tillgänglighetstjänster. Därtill också tjänster som underlättar tillgång till sådana tjänster, som HbbTV-signaleringen för tillgänglighetstjänster. Att de inkluderas i vidaresändningsplikten bör säkerställas.

UR

UR sänder i SVT:s kanaler i marknätet. Det är SVT som ansvarar för den tekniska utsändningen och UR hänvisar till vad SVT har anfört om textning och uppläst text. Teckenspråkstolkning och syntolkning för barn sänds först och främst på SVT Barn och i sällsynta fall på SVT24. Teckenspråkstolkning och syntolkning för vuxna parallellsänds i de fall det är möjligt på SVT24, annars på annan tid i SVT24.

UR har inga aktuella planer på att använda dold (valbar) teckenspråkstolkning och inte heller några egna aktuella planer på att använda dold (valbar) syntolkning.

SVT:s HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning används inte för UR:s program. UR har inga HbbTV-tjänster och sådana är för närvarande inte under UR:s övervägande.

UR ser att en EPG skulle kunna underlätta tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och bedömer att det sannolikt skulle vara av värde. Eftersom UR sänder i SVT:s kanaler inkluderas UR i EPG:er genom SVT:s kanaler.

En utgångspunkt bör vara att sådana sändningar av tillgänglighetstjänster som omfattas av UR:s public service-uppdrag bör omfattas av vidaresändningsplikten för den som vidaresänder UR:s program/sändning. UR bejakar även att tekniska tilläggstjänster från SVT och UR som kan underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster ska omfattas.

Eftersom den tekniska sändningen av tillgänglighetstjänster utförs av SVT har UR svårt att bedöma vilka konsekvenser en vidaresändningsplikt kan få för SVT och UR, varför UR hänvisar till SVT:s svar vad gäller detta.

UR har i enlighet med sitt sändningstillstånd rätt att sända sökbar text-tv och ska därvid utnyttja SVT:s sändningsutrymme i marknätet. UR ska enligt sändningstillståndet samverka i tekniska frågor med övriga innehavare av tillstånd att sända tv-program. UR ska ingå avtal som medför att den som utför sändningstjänsten, eller annan aktör som överenskommit mellan UR och övriga tillståndshavare, sänder en EPG som presenterar de olika programtjänsterna. Bolagen samverkar om tekniska tilläggstjänster utifrån förutsättningen att UR sänder i SVT:s sändningsutrymme i marknätet. Eftersom SVT förfogar över programtjänsterna i sitt sändningsutrymme är UR emellertid inte drivande i de tekniska utvecklingsfrågorna eller angående avtal med leverantören av sändningstjänsten eller annan aktör i sammanhanget. Vid överväganden om att föreslå ändringar i regleringen av vidaresändningsplikten i fråga om tekniska tilläggstjänster är det viktigt att beakta att bolagens samverkan idag är grundad i regleringen av bolagens sändningsverksamhet.

5.5 Myndighetens analys och bedömning

Myndighetens bedömning: Det behövs ändringar i radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidaresändningsplikten.

Före grundlagsändringen den 1 januari 2023 medgav yttrandefrihetsgrundlagen endast lagreglering om vidaresändningsplikt för *program*. Det har i tidigare utredningar ansetts tveksamt om tillgänglighetstjänster kan anses omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp, som avser innehållet i sändningarna, och därmed också tveksamt om sådana tjänster kunde omfattas av vidaresändningsplikten. Enligt förarbetena till radio- och tv-lagen avses med begreppet ”program” detsamma i radio- och tv-lagen som i yttrandefrihetsgrundlagen. Av förarbetena framgår dock även att i radio- och tv-lagens mening är tjänsterna textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik att betrakta som tekniska hjälpmedel och *inte* som innehåll i ett program. Som innehåll i program räknas i radio- och tv-lagens mening exempelvis program för döva på teckenspråk eller nyhetsprogram som är anpassade för personer med kognitiv funktionsnedsättning.¹²⁸

Sedan grundlagsändringen medger yttrandefrihetsgrundlagen uttryckligen en lagreglering om vidaresändningsplikt för tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att tillgängliggöra programinnehåll för personer med funktionsnedsättning. Grundlagsändringen ger möjlighet att ställa krav på vidaresändning av dels tillgänglighetstjänster som hör till ett program som är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt, dels andra tekniska tilläggstjänster som hör till sådana program och som syftar till att underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster.

5.5.1 Ändringar i radio- och tv-lagen behövs för att tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster ska omfattas av vidaresändningsplikten

Dagens reglering i 9 kap. radio- och tv-lagen om vidaresändningsplikt tar sikte på *tv-sändningar* och *sökbar text-tv* som sker med tillstånd av regeringen. Sändningsplikten för tv-sändningar omfattar inte fler än fyra *programtjänster* från SVT, med innehåll från UR, som sänds samtidigt och har olika innehåll. Med ”programtjänst” avses enligt radio- och tv-lagen ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning.¹²⁹

”Tv-sändningar” definieras i radio- och tv-lagen som en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen tillhandahålls av en leverantör av medietjänster, är riktad till allmänheten och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel.¹³⁰ En tv-sändning avser alltså ”tv-program”, vilket i sin tur definieras

¹²⁸ Se exempelvis SOU 2009:14 s. 269 f., prop. 2009/10:115 s. 110, 134, 150 och 279 och prop. 2012/13:164 s. 71 f.

¹²⁹ 3 kap. 1 § p 16 radio- och tv-lagen.

¹³⁰ 3 kap. 1 § p 22 radio- och tv-lagen.

som program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud som ingår i tv-sändning eller i beställ-tv.¹³¹ Exempelvis en textfil eller ett separat ljudspår med syntolkning eller uppläst text saknar rörliga bilder och faller därmed inte in under definitionen av tv-program, vilket innebär att en sådan textfil och ett sådant ljudspår inte omfattas av vidareändningsplikten för tv-sändningar.

”Sökbar text-tv” definieras i radio- och tv-lagen som en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud. Sändningen ska tillhandahållas av en leverantör av medietjänster, vara riktad till allmänheten och vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Användaren ska själv kunna välja vilken del av innehållet som hon eller han vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske.¹³² Dold textning distribueras via sökbar text-tv idag och kan därför anses omfattas av vidareändningsplikten redan i dess nuvarande utformning. Dold textning kan dock distribueras även på andra sätt.

En EPG kan vara att betrakta som en form av sökbar text-tv. Med dagens situation – där SVT enbart ansvarar för viss del av en EPG – är det otydligt vad som gäller rörande vidareändningsplikten omfattning beträffande EPG:er. I sammanhanget är värt att notera att en EPG utgör en form av tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Enligt direktivet ska en EPG bland annat tillhandahålla information om tillgänglighetsmöjligheterna. Detta kan tala för att en EPG också skulle kunna betraktas som en tjänst som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster.

Den skyldighet som finns för leverantörer av medietjänster att utforma sina tv-sändningar så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik motsvaras idag inte av någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet att vidareända de tillgänglighetstjänster som erbjuds. Vissa tjänster vidareänds dock per automatik. Detta beror på vilka metoder programföretagen väljer att använda för att tillgängliggöra sina program. Öppen textning, öppen tolkning och öppen uppläst text är icke-valbara tillgänglighetstjänster, som inte går att separera från programmen. Dessa tjänster kommer därför att vidareändas tillsammans med programmen i SVT:s programtjänster. Dold textning, dold syntolkning och dold uppläst text är däremot valbara tekniska tilläggstjänster som levereras separat från programmen och programinnehållet. Dessa tjänster följer inte automatiskt med och är inte garanterade vidareändning tillsammans med SVT:s och UR:s program.

Det finns inte heller något i radio- och tv-lagen idag som innebär ett krav på att tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster (exempelvis SVT:s befintliga HbbTV-signaler för teckenspråkstolkning) vidareänds.

MPRT bedömer mot denna bakgrund att det behövs ändringar i 9 kap. radio- och tv-lagen för att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med

¹³¹ 3 kap. 1 § p 21 radio- och tv-lagen.

¹³² 3 kap. 1 § p 20 radio- och tv-lagen.

funktionsnedsättning ska omfattas av vidareändningsplikt. Det har dessutom under lång tid funnits en osäkerhet kring om krav på vidareändring av tillgänglighetstjänster kan ställas. Det framstår därför också som lämpligt att ändra i radio- och tv-lagen för att det ska bli tydligt vad som gäller.

5.5.2 Några aspekter att ta hänsyn till i lagregleringen

Proportionalitet

Lagstiftning som meddelas med stöd av utrymmet för vidareändningsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen måste bli föremål för noggranna proportionalitetsavvägningar. Bestämmelser om vidareändningsplikt får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden. Nyttan ur allmän synpunkt av en utökad vidareändningsplikt måste vägas mot konsekvenserna för verksamhetsutövarna.¹³³

I MPRT:s uppdrag ingår inte att utreda behovet av att lagstifta om en vidareändningsplikt för tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. MPRT:s uppdrag är inte att bedöma om tjänster av detta slag ska omfattas av plikten, utan att bedöma vilka eventuella ändringar som behövs i radio- och tv-lagen för att sådana tjänster ska omfattas. MPRT vill i sammanhanget framhålla att intresset för personer med funktionsnedsättning att kunna ta del av information som bidrar till en allsidig upplysning givetvis väger tungt och bör få stort genomslag i lagstiftningsarbetet. Samtidigt gäller att lagregleringen om en vidareändningsplikt måste vara skälig.

Det finns förstås olika sätt som lagstiftningen kan utformas på för att säkerställa att en vidareändningsplikt för tekniska tilläggstjänster blir skälig. Ett sätt, som MPRT föreslår nedan och kommenterar närmare under författningskommentaren, är att låta lagregleringen slå fast en vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster, med möjlighet till undantag i enskilda fall enligt 9 kap. 7 § radio- och tv-lagen om det finns särskilda skäl.

Ett alternativ hade eventuellt kunnat vara att, i analogi med hur tillgänglighetskraven för leverantörer av medietjänster ställs upp enligt 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen, låta MPRT besluta om en tjänst ska omfattas av vidareändningsplikten för en enskild operatör eller nätinnehavare med beaktande av finansiella och tekniska förutsättningar. MPRT föreslår inte en sådan lösning, i synnerhet eftersom beslut om vidareändningsplikt för specifika tjänster och specifika aktörer riskerar att snabbt bli inaktuella om det exempelvis tillkommer nya tjänster eller aktörer på marknaden. Därtill skulle en sådan ordning förmodligen kräva att MPRT också fattar beslut (i förväg och med viss regelbundenhet) om vidareändningsplikt för SVT:s programtjänster i sig, vilket inte är den ordning som tillämpas idag. Ett annat alternativ hade kunnat vara att ange att vidareändningsplikten för tilläggstjänsterna inte gäller i de undantagssituationer som regleras i tillgänglighetsdirektivets artikel 14, det vill säga om kravet innebär en så stor förändring av produkten eller tjänsten att dess grundläggande karaktär ändras, eller om ett uppfyllande av kravet skulle leda till en

¹³³ Jfr 3 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen och prop. 2021/22:59 s. 65 ff.

oproportionerligt stor börda för den berörda ekonomiska aktören. Kriterierna för den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt tillgänglighetsdirektivet regleras i direktivets bilaga VI. Bedömningen ska göras utifrån kriterier som gäller ekonomiska förhållanden med anknytning till företaget och utifrån en uppskattning av fördelen för personer med funktionsnedsättning. Ett ytterligare alternativ hade möjligen kunnat vara att låta en vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster gälla i den utsträckning som tekniska förutsättningar för distribution av tjänsten finns.¹³⁴

MPRT anser att det ligger närmast till hands att konstruera vidareändningsplikten för de tillhörande tilläggstjänsterna på samma sätt som vidareändningsplikten för programtjänsterna i sig, det vill säga låta lagregleringen slå fast en vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster, med möjlighet för MPRT att enligt 9 kap. 7 § radio- och tv-lagen besluta om undantag från plikten i enskilda fall om det finns särskilda skäl till det (exempelvis för analoga kabelnät som endast kan bära ett ljudspår per programtjänst och inte kan distribuera extra ljudspår).

Teknikneutral och framtidssäker reglering

En lagreglering om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster behöver ta hänsyn till att tjänsterna kan distribueras på olika sätt som också kan förändras över tid. Nya tekniker och lösningar som inte finns eller stöds idag kan också tillkomma. Utifrån dagens förutsättningar bör en vidareändningsplikt som ska omfatta tillgänglighetstjänster exempelvis träffa separata ljudspår med syntolkning eller uppläst text som hör till programtjänsterna, samt säkerställa att textning omfattas av plikten oavsett om denna distribueras via sökbar text-tv eller på annat sätt.

En lagreglering om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster bör överlämna till rättstillämpningen att närmare bestämma skyldighetens omfattning utifrån i lagen angivna kriterier.

Tjänster från public service

Grundlagsändringen avseende vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster är begränsad till tjänster som hör till program som är föremål för lagstadgad vidareändningsplikt. Därmed kan idag endast tjänster från public service-bolagen SVT och UR omfattas av vidareändningsplikt.

Tolkning som enbart sänds över internet

Den teckenspråkstolkning och syntolkning som SVT och UR tillhandahåller idag är att betrakta som öppen, det vill säga det handlar om separata teckenspråkstolkade respektive syntolkade program som sänds parallellt i en separat tv-kanal eller på webben. I dessa program är tolkningen inte valbar och kan alltså inte stängas av. Användaren kan välja att se det ordinarie programmet eller det tolkade programmet. I de fall där ett program med öppen tolkning sänds i en programtjänst i marknätet, som omfattas av

¹³⁴ Jfr regeringsbeslut 2022-12-08 Ku2022/01509 (delvis), Ku2022/01803, Ku2022/01804). Skyldigheten för SVT och UR att tillgängliggöra sina tv-sändningar gäller om tekniska förutsättningar för distribution av tillgänglighetstjänsten finns.

vidaresändningsplikt, kommer tolkningen att vidaresändas i och med att den ingår som en del av programmet och inte kan väljas bort. En del av de tolkade program som SVT och UR tillhandahåller sänds dock enbart över internet och tolkningen finns då inte i marknätet. Det kan enligt MPRT inte krävas vidaresändning av internetexklusiva tolkade program i kabel-tv/ip-tv. En annan bedömning skulle innebära att ställa högre krav på vidaresändningen än på sändningarna i marknätet, det vill säga det som ska vidaresändas. I dessa fall skulle eventuellt tjänster som kan underlätta tillgången till tolkningen på internet kunna vara av betydelse, exempelvis SVT:s HbbTV-tjänst för teckenspråkstolkning.

Begränsningen till trådbundna nät

Bland annat HRF har efterfrågat att vidaresändningsplikten för tillgänglighetstjänster görs plattformsoberoende. MPRT har i denna rapport bedömt att det finns ett fortsatt behov av en vidaresändningsplikt för SVT:s/UR:s programtjänster i trådbundna nät. Därmed blir enligt myndighetens bedömning en vidaresändningsplikt för tillhörande tillgänglighetstjänster och tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster begränsad till samma trådnät. Detta eftersom vidaresändningsplikt endast får föreskrivas för tjänster som hör till program som är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt, vilket programmen alltså enligt myndighetens bedömning enbart bör vara i trådbundna nät.

MPRT vill understryka att tillgänglighetsdirektivet förutsätter att tillgänglighetstjänster överförs i exempelvis webbplatser och applikationer oavsett distributionssätt och oavsett om programmen som tjänsterna hör till måste vidaresändas (se vidare om direktivet nedan).

Tillgänglighetsdirektivet ställer ytterligare krav

Tillgänglighetsdirektivet innehåller bland annat krav på att tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster (exempelvis webbplatser och applikationer) säkerställer överföringen av tillgänglighetstjänster hos de audiovisuella medietjänsterna. Direktivets krav är inte begränsade till trådbundna nät eller till public service-bolagens utbud.

MPRT har fått indikationer från funktionsrättsrörelsen på att vissa operatörers webbtjänster och applikationer idag inte sänder textning vidare till tittarna.

Grundlagsändringen avseende vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster, som trädde i kraft den 1 januari 2023, är begränsad till tjänster som hör till program som är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt. Därmed måste MPRT:s författningsförslag bli begränsat till public service-bolagens tjänster. Eftersom vidaresändningsplikten för programmen som tjänsterna hör till föreslås förbli begränsad till trådnät bedömer MPRT vidare att det i nuläget inte är möjligt att föreslå en plattformsoberoende vidaresändningsplikt för tilläggstjänsterna.

Tillgänglighetsdirektivets krav på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster är mer långtgående än vad som kan tillgodoses genom MPRT:s förslag till ändringar i radio- och tv-lagen. Det ingår inte i MPRT:s uppdrag att föreslå ändringar i grundlag.

5.6 Förslag till ändringar i radio- och tv-lagen

Myndighetens förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen ändras på så sätt att det anges att sändningsplikten enligt bestämmelsens första stycke även omfattar tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Vidare anges att de tillhörande tjänsterna, som omfattas av sändningsplikten, ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

En vidaresändningsplikt som omfattade bland annat tillgänglighetstjänster har tidigare föreslagits av Radio- och tv-lagsutredningen (SOU 2003:109). Utredningen föreslog att sändningsplikten skulle omfatta även text-tv och tjänster utöver själva programtjänsten, om de hade direkt anknytning till tv-program som omfattades av sändningsplikt. Hit räknades exempelvis tilläggstjänster som har till syfte att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Enligt utredningen skulle det överlämnas till rättstillämpningen att närmare bestämma skyldighetens omfattning utifrån i lagen angivna kriterier. Utredningen föreslog att meningen ”Sändningsplikten omfattar även text-tv och tjänster som har direkt anknytning till en programtjänst som omfattas av sändningsplikt.” skulle läggas till i radio- och tv-lagens bestämmelse om vidaresändningsplikt.¹³⁵

MPRT föreslår att det görs tydligt i regleringen vilken typ av tilläggstjänster som avses, men att det överlämnas till rättstillämpningen att närmare fastställa omfattningen av vidaresändningsplikten.

Med hänsyn inte minst till den tekniska utvecklingen bör vidaresändningsplikten även i denna del bli föremål för översyn med jämna mellanrum.

5.6.1 Skyldigheten bör infogas i 9 kap. 1 §

Vidaresändningsplikten, det vill säga själva skyldigheten att vidaresända vissa programtjänster, kommer idag till uttryck i 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen. MPRT anser att en skyldighet att vidaresända tillhörande tillgänglighetstjänster, och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster, bör framgå av samma bestämmelse.

Enligt 9 kap. 7 § radio- och tv-lagen får MPRT i enskilda fall besluta om undantag från bland annat vidaresändningsplikten, om det finns särskilda skäl till det.

MPRT bör kunna förelägga den som är skyldig att vidaresända tilläggstjänsterna, om skyldigheten inte uppfylls. Föreläggandet bör kunna förenas med vite. Beroende på var bestämmelsen om skyldigheten förs in kan bestämmelsen i 17 kap. 11 § p 5 radio- och tv-lagen behöva anpassas. Med förslaget nedan ser MPRT inget behov av ändring i 17 kap. 11 § p 5 radio- och tv-lagen för att ett föreläggande ska kunna meddelas.

¹³⁵ SOU 2003:109 s. 27 och 82.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skyldighet att vidaresända program-tjänster

Skyldighet att vidaresända program-tjänster *och vissa tillhörande tjänster*

1 § Den som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av tv-sändningar och sökbar text-tv till allmänheten genom tråd ska, om ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot tv-sändningar, se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot tv-sändningar och sökbar text-tv som sker med tillstånd av regeringen och som kan tas emot i området utan villkor om särskild betalning.

Skyldigheten gäller bara för tv-sändningar och sökbar text-tv där sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet. För tv-sändningar ska tillståndet även ha förenats med villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter. En sådan sändningsplikt gäller bara om förutsättningarna för vidaresändning enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk är uppfyllda.

Sändningsplikten enligt första stycket omfattar även tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Sändningar enligt första stycket ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

Sändningar enligt första stycket *och tillhörande tjänster enligt tredje stycket* ska kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen.

Sändningsplikten enligt första stycket gäller även sändningar som en tillståndshavare genomför för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd.

5.6.2 Författningskommentar

MPRT:s förslag till ändringar i radio- och tv-lagen pekar tydligt ut att textning, tolkning (det vill säga syntolkning och teckenspråkstolkning) och uppläst text som hör till ett redan vidaresändningspliktigt program är tjänster som omfattas av vidaresändningsplikten. Ett alternativ skulle kunna vara att i stället ställa krav på vidaresändning av exempelvis extra

ljudspår för tillgänglighetstjänster, men MPRT bedömer att en mer teknikneutral utformning av vidareändningsplikten för de aktuella tjänsterna är att föredra. I praktiken innebär dock den föreslagna regleringen i dagsläget en vidareändningsplikt för just exempelvis extra ljudspår för syntolkning och uppläst text och för dold textning oavsett om denna distribueras via sökbar text-tv eller på annat sätt. Det viktiga är inte *hur* exempelvis textningen når tittarna, utan *att* den når tittarna och kan tas emot på ett tillfredsställande sätt. De som är skyldiga att vidareända tjänsterna kan använda olika tekniska lösningar för att leverera tjänsterna till tittarna, så länge som detta resultat uppnås.

Den föreslagna regleringen blir därmed funktionell, den styr inte exakt hur de aktuella tjänsterna ska vidareändas utan lämnar viss flexibilitet för att möjliggöra innovation. Regleringen lämnar också exempelvis öppet vilka liknande tekniker, respektive vilka tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster, som omfattas av vidareändningsplikt. Det överlämnas till rättstillämpningen att bedömas från fall till fall.

Ett exempel på en typ av tjänst som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster – och som alltså kan omfattas av vidareändningsplikten enligt den föreslagna regleringen – är tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av tillgänglighetstjänster som finns tillgängliga via öppna internet, såsom SVT:s HbbTV-signalering för aktivering av teckenspråkstolkning. Yttrandefrihetsgrundlagen ger dock ingen möjlighet till att ställa krav på vidareändning av tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av annat än tillgänglighetstjänster. HbbTV-signalering för andra ändamål än tillgänglighet kan därför inte omfattas av plikten.

Den föreslagna regleringen utesluter inte att exempelvis en EPG skulle kunna omfattas av vidareändningsplikt, om den skulle anses underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster från SVT/UR. Dagens EPG:er torde emellertid inte uppfylla förutsättningarna för vidareändningsplikt, särskilt som SVT och UR inte sänder någon egen EPG.

En utformning av detta slag är en rimlig avvägning mellan intresset av att regleringen blir tydlig respektive av att den blir teknikneutral och framtidssäker.

Tillgänglighetstjänsterna och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster ska, på samma sätt som programtjänsterna i sig, kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Skyldigheten ska inte förstås som en skyldighet för den som vidareänder programtjänsterna och de tillhörande tjänsterna att kostnadsfritt tillhandahålla exempelvis internet eller den utrustning, till exempel en digitalbox, som kan krävas för att de tjänster som ingår i sändningsplikten ska bli tillgängliga för hushållen. Detta bör bland annat innebära att HbbTV-signalering som vidareändas ska kunna nyttjas av de användare som har en mottagare med HbbTV-stöd. Användare som inte har den mottagarutrustning som krävs kommer däremot inte att kunna nyttja HbbTV-signaleringen. Användare som så önskar kan välja att köpa det som krävs för att kunna ta emot exempelvis de HbbTV-tjänster som vidareändas (såsom internet och/eller en viss box). Om det skulle visa sig att kostnaden för nödvändig utrustning blir oskäligt hög bör det övervägas om det ska utredas hur detta eventuellt kan regleras.

Tillgänglighetsdirektivet förutsätter att digitalboxar, set-top-boxar, smarta tv-apparater och liknande gör de tillgänglighetskomponenter som leverantören av audiovisuella medietjänster tillhandahåller tillgängliga för personer med funktionsnedsättning med avseende på användaråtkomst, urval, kontroll, individanpassning och överföring till hjälpmedel.

Enligt 9 kap. 7 § radio- och tv-lagen får MPRT i enskilda fall – om det finns särskilda skäl – besluta om undantag från vidareändningsplikten. Undantag kan exempelvis vara motiverat för analoga kabel-tv-nät som endast kan bära ett ljudspår per programtjänst och som därmed inte kan distribuera extra ljudspår. Det bör noteras att en tjänsteleverantör skulle kunna träffas av såväl vidareändningsplikt enligt 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen som av tillgänglighetsdirektivets krav för tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, däribland skyldigheten att överföra tillgänglighetstjänster. En skyldighet att överföra tillgänglighetstjänster enligt direktivet kan gälla även om ingen vidareändningsplikt gäller enligt radio- och tv-lagen. Om tillgänglighetsdirektivets undantagsbestämmelser är tillämpliga bör däremot leverantören rimligen också kunna beviljas undantag i motsvarande utsträckning från vidareändningsplikten för tillgänglighetstjänster.

MPRT bör kunna förelägga den som är skyldig att vidareända tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster som underlättar tillgången till sådana tjänster, om skyldigheten inte uppfylls. Föreläggandet bör kunna förenas med vite. Beroende på var bestämmelsen om skyldigheten förs in kan bestämmelsen i 17 kap. 11 § p 5 radio- och tv-lagen därför behöva anpassas, så att ett föreläggande (eventuellt vid vite) kan meddelas.

5.7 Konsekvenser av myndighetens förslag

5.7.1 Konsekvenser för staten

En utökning av vidareändningsplikten till att även omfatta tillgänglighetstjänster och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster bör innebära att MPRT kan förelägga den som inte uppfyller sin skyldighet att följa plikten (jfr 17 kap. 11 § p 5 radio- och tv-lagen). Detta kan innebära ett utökat tillsynsarbete och en större ärendemängd för myndigheten, samt i vissa fall en utökad arbetsbörda för förvaltningsdomstolarna.

5.7.2 Konsekvenser för företagen

Som framgår ovan ska MPRT inte bedöma om tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster ska omfattas av vidareändningsplikten, utan endast bedöma om och hur radio- och tv-lagen behöver ändras för att sådana tjänster ska omfattas. De huvudsakliga konsekvenserna som beskrivs nedan är därför främst en följd av ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen och utgångspunkten för uppdraget till MPRT, det vill säga att tjänsterna ska omfattas av plikten, och inte en följd av myndighetens förslag i sig.

Konsekvensen av myndighetens förslag är att de företag som träffas av vidareändningsplikt för SVT:s/UR:s programtjänster också kommer att behöva vidareända tillhörande textning, syntolkning, teckenspråkstolkning, uppläst text och liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, samt tjänster som underlättar tillgången till sådana tillgänglighetstjänster (exempelvis HbbTV-tjänster).

MPRT har inhämtat synpunkter från operatörer/distributörer och från SVT och UR beträffande vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster.

SVT har bland annat uppgett att det kan bli aktuellt för företaget att använda dold syntolkning i form av ett separat valbart ljudspår, samt att utveckla fler tillgänglighetstjänster som bygger på HbbTV-standarden, om sådana tjänster skulle omfattas av vidaresändningsplikt.

Från operatörshåll har bland annat anförts att tillgänglighetstjänsterna finns tillgängliga för alla via internet och SVT Play och att det är en enklare, billigare och bättre lösning att kunderna tar del av tjänsterna där.

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har i sitt betänkande (SOU 2020:45) inhämtat synpunkter beträffande vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster från operatörer och nätinnehavare. I betänkandet anges att operatörer och nätinnehavare anser att frågor som rör vidaresändningsplikt måste ses i ljuset av de förhållanden som rådde vid pliktens införande. Regleringen tillkom i en tid då boende i flerfamiljshus med kabel-tv saknade möjlighet att ta del av tv på annat sätt. Den som bor i ett hushåll som är anslutet till ett kabel- eller ip-nät kan numera ansluta sig till ett effektivt bredband och med en smart-tv ta del av public service-bolagens programutbud via internet. Därmed utgör, enligt operatörer och nätinnehavare, vidaresändningsplikten i allmänhet och eventuella utvidgningar i synnerhet ett oproportionerligt ingrepp i etableringsfriheten. Operatörer och nätinnehavare menar också att en utvidgad vidaresändningsplikt, såväl för tillgänglighetstjänster som för andra tilläggstjänster, skulle orsaka betydande kostnader eftersom frekvensutrymme tas i anspråk som annars hade kunnat användas för betaltjänster. Dessutom kan anpassning behöva ske av näten, vilket medför kostnader för såväl inköp som installation av utrustning. Det kan också krävas anpassning av mottagarutrustningen, till exempel av operatörernas boxar. När det gäller HbbTV specifikt så framhöll operatörer och nätinnehavare att det krävs samma utrustning för att ta del av HbbTV som för att ta del av SVT:s programutbud och tillgänglighetstjänster över internet – ett internetabonnemang och en smart-tv. Därmed menade de att krav på vidaresändning är obehövligt. Ett sådant krav skulle dessutom ge SVT konkurrensfördelar gentemot andra programföretag, eftersom HbbTV kan användas för interaktiva informations- och underhållningsfunktioner, vilket är attraktivt även för kommersiella medier.¹³⁶

Dold (valbar) teckenspråkstolkning och dold (valbar) syntolkning erbjuds inte av SVT/UR idag. Flertalet tillgänglighetstjänster som SVT/UR erbjuder idag vidaresänds redan i kabel-tv/ip-tv. MPRT har dock fått indikationer på att vissa operatörers webbtjänster och applikationer idag inte sänder textning vidare till tittarna. Uppläst text (som SVT levererar genom extra ljudspår) och SVT:s HbbTV-signalering för teckenspråkstolkning vidaresänds inte alltid i kabel-tv/ip-tv. Dessa tjänster kommer enligt förslaget att behöva vidaresändas. Även exempelvis dold textning kommer att behöva vidaresändas.

¹³⁶ SOU 2020:45 s. 317 f.

MPRT har efterfrågat men inte fått in några närmare uppgifter från operatörer och nätinnehavare om vad konsekvenserna för dessa skulle bli – tekniskt och kostnadsmässigt – av en vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster. Rent allmänt gäller att videosändningar (exempelvis en separat video med teckenspråkstolkning) tar mest plats i näten, ljud (exempelvis extra ljudspår) tar avsevärt mindre plats och text (kodad som text) tar minst plats.

Det kan bli nödvändigt för tjänsteleverantörer att göra vissa anpassningar för att uppfylla vidaresändningsplikten, vilket kan innebära kostnader. Det bör dock noteras att sådana kostnader ändå kan följa av tillgänglighetsdirektivet, som bland annat innebär krav på att tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster (exempelvis webbplatser och applikationer) ska säkerställa överföringen av tillgänglighetstjänster och att produkter som används för åtkomst till audiovisuella medietjänster (exempelvis boxar och smarta tv-apparater) ska möjliggöra användning av tillgänglighetstjänsterna.

MPRT har möjlighet att i enskilda fall meddela undantag från vidaresändningsplikt om det finns särskilda skäl till det (9 kap. 7 § radio- och tv-lagen).

5.7.3 Konsekvenser för hushållen

MPRT har inhämtat synpunkter från funktionsrättsrörelsen beträffande vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster. De organisationer som har svarat har varit positiva till en utökad vidaresändningsplikt och har bland annat pekat på att det finns distributörer som idag väljer att inte sända vidare uppläst text.

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har i sitt betänkande (SOU 2020:45) inhämtat synpunkter beträffande vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster från företrädare för funktionsrättsrörelsen. I betänkandet anges att följande tre förutsättningar framhållits som avgörande för att målgrupperna ska kunna tillgodogöra sig programinnehåll med stöd av tillgänglighetstjänster.

- Tillgänglighetstjänsterna måste vidaresändas.
- Teknisk utrustning som tv-apparater och boxar behöver stödja mottagning av tjänsterna.
- Både den tekniska utrustningen och tillgänglighetstjänsterna behöver vara enkla att installera och använda.

Vidare anges i betänkandet att funktionsrättsrörelsen därtill bland annat framhållit att det inte ska krävas av en person med funktionsnedsättning att han eller hon betalar för utrustning eller abonnemang som annars inte hade behövts.¹³⁷

En utökning av vidaresändningsplikten till att även omfatta tillgänglighetstjänster och andra tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster skulle förbättra tittarnas kännedom om och möjlighet att ta del av tillgänglighetstjänsterna. Om hushåll som är anslutna till trådbundna nät som omfattas av vidaresändningsplikten inte får tillgång till

¹³⁷ SOU 2020:45 s. 316 f.

tjänsterna ska detta kunna anmälas till MPRT, som bör kunna förelägga den som inte fullföljer sin vidareändningsplikt att uppfylla skyldigheten.

6 Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer

I MPRT:s uppdrag ingår att se över reglerna om tillhandahållande av utrymme för sändningar av tv-program från lokala kabelsändarorganisationer. Myndigheten ska bedöma om regleringen är proportionerlig, fortsatt nödvändig och lämpligt utformad och, vid behov, föreslå ändringar. I slutet av detta kapitel redogör myndigheten för sin bedömning i denna fråga. Nedan redogörs först för bakgrunden till regleringen, följt av synpunkter som lämnats av aktörer och intressenter som svarat på myndighetens enkäter.

6.1 Bakgrund till regleringen

Reglerna om utrymme för lokala kabelsändarorganisationer innebär en möjlighet för föreningar och andra organisationer att ansöka hos MPRT om att få bli en lokal kabelsändarorganisation och på så sätt få tillgång till ett kostnadsfritt utrymme i trådnät inom en kommun. MPRT:s förordnande av en lokal kabelsändarorganisation gäller högst tre år i taget.

I juni 2023 fanns det 14 förordnade lokala kabelsändarorganisationer i MPRT:s register. De som sänder i de lokala kabelsändarorganisationerna är ideella föreningar. Numera har de flesta av sändarorganisationerna även egna playtjänster. Det finns ingen statistik på hur många som nås eller tar del av deras sändningar.

Skyldigheten att tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme åt lokala kabelsändarorganisationer infördes i samband med att reglerna om vidareändningsplikten introducerades¹³⁸ och genom att lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar trädde i kraft 1986. Även om de lokala sändningarna endast skulle komma att nå de hushåll som var anslutna till näten ansågs det vara värdefullt att sådana möjligheter skapades.

Reglerna kom till för att säkerställa att egensändningar kom till stånd, att deltagande blev möjligt för alla som ville sända samt att garantier skapades för att egensändningarna skulle nå ut till alla som är anslutna till kabelnäten. Det föreskrevs även att företrädare för olika intressen och meningsriktningar inom tillståndsområdet ska ingå i sändarorganisationerna och att organisationerna vid utövandet av sin sändningsrätt ska sträva efter vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Syftet var att säkerställa att de möjligheter som skapades genom kabeltekniken verkligen kom att utnyttjas för att öka yttrandefriheten och möjligheterna att er hålla information. De inskränkningar som gjordes i en nätinnehavares rätt att förfoga över sin egendom syftade till att göra möjligheten att yttra sig och bli hörd tillgänglig för alla. Detta ändamål ansågs inte bara vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, utan ansågs även bidra till att förstärka och fördjupa demokratin.¹³⁹

¹³⁸ Prop. 1984/85:199.

¹³⁹ Prop. 1984/85:199 s. 25 f.

I senare förarbetsuttalanden har uttalats att skyldigheten att tillhandahålla utrymme för lokala kabelsändarorganisationer ska gälla dem som äger eller på annat sätt förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät i stället för en anläggning för trådsändning¹⁴⁰ Ändringen innebär att skyldigheten att tillhandahålla utrymme för lokala kabelsändarföretag kan ligga på inte bara den som förfogar över ett traditionellt kabel-tv-nät, det vill säga nät som inrättats för att distribuera tv-sändningar, utan även andra kabelnät, till exempel bredbandsnät.¹⁴¹

6.2 Synpunkter från aktörer och intressenter

Nedan redovisas berörda aktörers och intressenters synpunkter på om det även fortsättningsvis bör finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer, samt vilka konsekvenser ändringar av nu gällande regler skulle kunna leda till. Synpunkterna har lämnats som svar på de enkäter som myndigheten skickade ut under november 2022.

6.2.1 Lokala kabelsändarorganisationer

Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige samt de lokala kabelsändarorganisationerna Öppna Kanalen Göteborg, Öppna Kanalen Västerås, Öppna Kanalen Närke, Öppna Kanalen Kronoberg, TV Uppsala, Jönköpings Lokal TV, Lokal-TV, Sundskanalen, Södertälje lokal-TV, Lokal TV Uddevalla, Öppna Kanalen Skövde och Malmö Mediakanal anser att det även fortsättningsvis bör finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer.

Sammanfattningsvis har Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige och de lokala kabelsändarorganisationerna anfört i huvudsak följande.

- Lokal-tv utgör en demokratisk plattform för att främja yttrandefriheten och demokrati, där medborgare kan göra tv-program som inte påverkas av ekonomiska intressen och på så sätt inte påverkar utbudet. Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer representerar en av få möjligheter för olika grupper i samhället på främst lokal nivå, men även regional och nationell nivå, att bli hörda och sedda i dagens alltmer centraliserade och kommersialiserade mediautrymme. Jönköpings Lokal TV har anfört att föreningen till stor grad arbetar med demokratiska frågeställningar samt lokal kultur med bland annat skickliga amatörfilmare, och försöker uppmärksamma frågeställningar som inte får plats i de större tv-bolagens sändningar. Malmö Mediakanal har anfört att kanalen har stor täckning via kabel-tv-nätet. Så gott som alla hushåll kan få in den lokala kabelsändarorganisationen och det är en av få gratis kanaler för lokal information. Få kanaler i samhället kan bygga gemenskap och engagemang för staden man bor i.

¹⁴⁰ Jmf. 8 kap. 2 § i den upphävda radio- och TV-lagen (1996:844).

¹⁴¹ Prop. 2009/10:115.

Malmö Mediakanal är med och gör detta genom innehåll så som historia, kultur, samhällsinformation, sport och nöje.

- Lokal-tv är en folkrörelse som funnits i mer än 30 år och skiljer sig från nya, ofta mindre seriösa aktörer, som varken vill eller behöver arbeta med samma krav på innehållet i programmen.
- Kabelsändarorganisationerna är ideella föreningar som inte har en ekonomi för att betala kabel-tv-bolagen för att få utrymme i kabelnäten. De får inte sända reklam, och får därför inte reklamintäkter, och de får inte heller några bidrag för att driva sin verksamhet. Inkomstkällorna är endast medlemsavgifter, sändningsavgifter och ibland projektmedel. Öppna Kanalen Närke hade en omsättning som var på cirka 40 000 kronor 2021. Jönköping Lokal TV har uppgett att föreningen idag betalar cirka 15 000 kronor årligen för leverans av förbindelse till Stockholm. Detta är cirka 50 procent av föreningens omsättning. Intäkterna består av medlemsavgifter och nuvarande årlig omsättning är cirka 30 000 kronor. Övriga avtalskostnader är till STIM och IFPI.
- Om skyddet för att kostnadsfritt tillhandahålla ett utrymme för sändning av tv-program tas bort i lagen kan konsekvenserna bli att de lokala tv-verksamheterna kommer att läggas ned och då försvinner en plattform för demokrati och yttrandefrihet, vilket inte gynnar det lokala civilsamhället.
- Det anses i vissa kretsar att tv-mediet är föråldrat eftersom det finns så mycket information på internet och via streaming. Skillnaden är dock att på internet får man själv söka upp information, medan informationen via tv-mediet kommer direkt in i hemmen och till tittarna. Denna form av lokal-tv är ett viktigt komplement till de sociala medier och publiceringsmöjligheter som idag finns på internet. I dessa tider finns det tyvärr flera tendenser som medför problem av många olika slag när det just gäller avarter av kommunikation och publicering på nätet. Därför är det särskilt viktigt att värna om de få alternativ som är annorlunda och arbetar under andra traditioner och förutsättningar.

6.2.2 Operatörer och distributörer

Tele2 har noterat att det finns lokala kabelsändarorganisationer som fortsatt är i behov av det särskilda utrymmet. Samtidigt har Tele2 uppfattat en trend där det lokala innehållet minskar till fördel för nationellt innehåll som samsänds med det lokala innehållet. Av den anledningen kan det finnas skäl för MPRT att se över reglerna för att säkerställa att de sändningar som ska kunna använda rätten till särskilt utrymme verkligen består av lokalt innehåll (eftersom det är det som är skyddsvärt enligt bestämmelsen).

Telenor anser att det är tveksamt om det fortfarande finns ett behov. Det förefaller ologiskt att detta ska gälla vissa tekniker, operatörer och tjänsteleverantörer men inte andra. När branschen förändras markant via intåget av strömmade tjänster, inklusive tv-tjänster, känns detta upplägg förlegat. Även om lokala kabelsändarorganisationer har ett fritt utrymme hos operatören har de ofta en transmissionsavgift vilket kan vara svårt att bära. Lokala kanaler når mycket enklare, billigare och bredare (teknikneutralt) sin målgrupp via strömmade medier. Förmodligen skulle borttagandet av nuvarande regelverk påskynda

övergången till strömmade tv-tjänster via bredband. På sikt kan besparingar göras genom att gammal teknik och förlegade tv-plattformar kan stängas ned.

Telia har svarat att med dagens teknikmöjligheter att sända över internet finns det inte ett lika stort behov att kostnadsfritt tillhandahålla utrymme för lokala kabelsändningar.

Bahnhof anser inte att det fortsatt bör finnas en sådan skyldighet, men att det bör finnas snabbt fungerande bredband/internet som kan användas till vad som helst. Modellen med egna tekniklösningar för en viss typ av innehåll är förlegad. Ett slopande av reglerna skulle innebära förbättrad konkurrens på marknaden med lägre slutkundspriser. Det skulle inte längre bli svart i rutan. Kanalbråk skulle upphöra och var och en fick fritt välja vilja kanaler man vill se.

6.2.3 Övriga intressenter

Hyresgästföreningen anser att det även fortsättningsvis bör finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer. Det är viktigt för den lokala demokratin att ha möjlighet att delta i och titta på lokala kabelsändningar.

Villaägarnas Riksförbund har anfört att det fortfarande finns de hushåll som vill bevara ett äldre nät och/eller abonnemang även om majoriteten har skaffat sig modernare alternativ. Förmodligen är äldre människor överrepresenterade och möjligen också hushåll på landsbygd. Även om omfattningen sannolikt är låg och sjunkande så är det viktigt att alla har tillgång till nyhetssändningar och samhällsinformation kostnadsfritt.

6.3 Myndighetens bedömning

Myndighetens bedömning: Reglerna om särskilt utrymme för lokala kabelsändarorganisationer i trådnät kan alltjämt motiveras utifrån den betydelse dessa får anses ha för det demokratiska samhället, framför allt på lokal nivå och för att möjliggöra för alla att kunna yttra sig och bli hörda. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer.

Begreppet kabelsändarorganisation i radio- och tv-lagen bör ses över.

6.3.1 Reglerna kan alltjämt motiveras

Syftet med bestämmelserna om att en eller flera lokala kabelsändarorganisationer kan få rätt att kostnadsfritt använda ett särskilt utrymme för lokala sändningar är, som framgår ovan, att säkerställa att de möjligheter som en gång skapades genom kabeltekniken också används för att öka yttrandefriheten och möjligheterna att erhålla information. Avsikten är att möjligheten att yttra sig och bli hörd ska vara tillgänglig för alla.

Flera aktörer har i yttranden till MPRT framfört att det med dagens möjligheter att sända över internet inte finns ett lika stort behov av att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt

utrymme för lokala kabelsändarorganisationer, samt att lokala kanaler mycket enklare och billigare kan nå sin målgrupp via strömmade medier.

Myndigheten anser dock, trots de möjligheter att sprida och ta emot information som finns på internet, att reglerna om särskilt utrymme för lokala kabelsändarorganisationer alltjämt kan motiveras utifrån den betydelse dessa får anses ha för det demokratiska samhället, framför allt på lokal nivå och för att möjliggöra för alla att kunna yttra sig och bli hörda. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme i trådnät för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen anser myndigheten dock att behovet av skyldigheten bör bli föremål för översyn med jämna mellanrum.

6.3.2 Begrepp i 9 kap. 5 § radio- och tv-lagen bör ses över

MPRT föreslår i avsnitt 4.3.6 att rubriken i 9 kap. i radio- och tv-lagen ändras så att ”i kabelnät” tas bort. Mot bakgrund av detta bör även benämningen för lokala kabelsändarorganisationer i 9 kap. 5 § radio- och tv-lagen ses över.

7 Framhävandereglering i Europa

I detta kapitel svarar MPRT på uppdraget med en kartläggning av förekomsten av bestämmelser om framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänintresse inom EES samt en beskrivning av hur reglerna är utformade.

7.1 En kartläggning av nationell framhävandereglering i Europa

MPRT har kontaktat de nationella mediemyndigheterna i samtliga EES-länder samt Schweiz och Storbritannien med frågor om nationella regler om framhävande av innehåll av allmänintresse i tv och radio. I detta avsnitt redovisas de svar som inkommit. För länder som inte har svarat på enkäten har information om möjligt i stället hämtats från en Erga-rapport från 2021¹⁴². Flera länder har redogjort för nationella regler om bland annat vidareändningsplikt, som i vissa fall tangerar eller överlappar nationella regler om framhävande av innehåll av allmänintresse som härrör från artikel 7a.

7.1.1 Länder utan framhävandereglering

Tillsynsmyndigheterna i Belgien (flamländska gemenskapen), Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Ungern och Österrike har uppgett att det inte finns några nationella regler om framhävande av innehåll av allmänintresse i enlighet med artikel 7a i deras respektive länder.

7.1.2 Nationella framhävanderegleringar

Länderna i nedanstående tabell har uppgett att de har nationella regler om framhävande.

Land	Vad innebär reglerna om framhävande?	Vilka subjekt åläggs skyldigheter?	Vilket innehåll ska framhävas?
Belgien (franska)	Regler om positionering i EPG:er, insyn och neutralitet för algoritmer för innehållsrekommendationer, installation, åtkomst och presentation av EPG:er och åtkomst till nätoperatörers applikationsgränssnitt.	Distributörer av audiovisuella medietjänster (enbart kabel).	Public service-innehåll och vissa kommersiella aktörers innehåll.
Frankrike	Tjänster av allmänintresse ska framhävas på lämpligt sätt på gränssnittets hemsida, genom rekommendationssystem, genom	Operatörer som bestämmer villkoren för presentation av tjänster i användargränssnitt som är inbäddade i en tv-	Public service-innehåll och vissa kommersiella aktörers innehåll (de

¹⁴² <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Articles-7a-and-7b.pdf>.

	<p>resultat av sökningar eller med hjälp av fjärrkontrollenheterna, som ger tillgång till audiovisuella kommunikationstjänster. Tjänsteleverantörerna ska dessutom alltid vara identifierbar.</p>	<p>apparat eller i någon enhet som är ansluten till en skärm, smarta högtalare, beställ-tv-tjänster eller appbutiker. Små aktörer med ett begränsat antal användare omfattas inte av skyldigheterna. Vad som menas med ett begränsat antal användare ska bestämmas enligt ett tröskelvärde som ännu inte fastställts av den franska regeringen.</p>	<p>senare efter prövning av den franska myndigheten).</p>
Tyskland	<p>En ”lätt att hitta”-reglering som vänder sig till leverantörer av användargränssnitt. Detta innebär att utbud med en så kallad ”allmänt värde”-status, eller mjukvarubaserade applikationer som används till att direkt kontrollera dem, måste vara lätt att hitta i samband med presentationen av utbudet i användargränssnittet, eftersom gränssnittet vanligtvis är den accesspunkt där användare kommer i kontakt med audiovisuella medier. Ett program i användargränssnittet måste vara direkt tillgängligt och lätt att hitta i sin helhet på ”den första urvalsnivån”.</p> <p>Med ett ”utbud av allmänt värde” menas utbud som på ett betydande sätt bidrar till mediepluralism och åsiktsfrihet.</p>	<p>Vissa leverantörer av användargränssnitt.</p> <p>”Användargränssnitt” definieras i regleringen som den textmässigt, visuellt eller akustiskt överförda översikten av utbud, eller innehåll från en eller flera medieplattformar som används för orientering och direktval av utbud, innehåll eller mjukvarubaserade applikationer, som i huvudsak möjliggör direkt kontroll av sändningar eller sändningsliknande telemedia (beställ-tv). Undantag från skyldigheterna görs om en leverantör av ett användargränssnitt kan visa att åtgärden är tekniskt omöjlig eller endast möjlig med en oproportionerligt stor kostnad.</p>	<p>Public service-innehåll omfattas automatiskt av framhävandekravet, medan kommersiella leverantörers innehåll kan omfattas av regleringen först efter att de tyska mediemyndigheterna bedömt att innehållet utgör ”utbud av allmänt värde”.</p>
Schweiz	<p>Regleringen fokuserar på användargränssnitt (navigeringshjälpmedel) för radio- och tv-program som underlättar valet i det digitala programutbudet, bland annat genom att göra det möjligt för publiken att enkelt välja önskat program med hjälp av en tydlig grafisk representation på skärmen.</p>	<p>Skyldigheten gäller för leverantörer av telekommunikationstjänster i Schweiz.</p>	<p>Alla schweiziska public service-program och några utvalda utländska program.</p> <p>Både radio- och tv-sändningar omfattas, men inte on demand-innehåll.</p>

Cypern	Den cypriotiska mediemyndigheten får vidta åtgärder för att säkerställa ett lämpligt framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänt intresse. Några sådana åtgärder har ännu inte vidtagits.		Både public service-tjänster och kommersiella aktörers tjänster.
Bulgarien	Den bulgariska mediemyndigheten får vidta åtgärder för att säkerställa ett lämpligt framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänt intresse. Några sådana åtgärder har ännu inte vidtagits.	Leverantörer av audiovisuella medietjänster – både linjära och icke-linjära	Både public service-tjänster och kommersiella aktörers tjänster. Bara tv, inte radio.
Grekland	Åtgärder får vidtas för att säkerställa ett lämpligt framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänt intresse. Några sådana åtgärder har ännu inte vidtagits.		Tjänster som bidrar till ökad pluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald Bara tv, inte radio.
Slovenien	Artikel 7a har inte implementerats, men det finns regler om att operatörer av offentliga digitala tv-nät ska placera de två public service-kanalerna högst upp i programöversikter.		Public service-innehåll.
Storbritannien	Linjära public service-tjänster ska framhåvas på EPG:er. Finns förslag på mer långtgående framhävanderegler där även beställ-tv-tjänster ska framhåvas.	Leverantörerna av EPG:er. Enligt den föreslagna mer långtgående regleringen bör skyldigheterna omfatta plattformar som används av ett betydande antal människor i Storbritannien som deras huvudsakliga sätt att få tillgång till och hitta beställ-tv-tjänster från tredjepartsleverantörer, till exempel betal-tv-tjänster, smarta tv-apparater, streamingstickor och vissa spelkonsoler.	Public service-innehåll.

Irland	<p>Förutom ”must carry”- och ”must offer”-regler för public service-innehåll på plattformar finns framhävanderegler som ger den irländska tillsynsmyndigheten möjlighet att utfärda föreskrifter som säkerställer framhävande på interaktiva guider för</p> <ul style="list-style-type: none"> - public service-program, eller kategorier av dem; - linjära audiovisuella public service-tjänster och/eller tablåer för sådana tjänster; - audiovisuella public service beställ-tv-tjänster, eller kataloger över sådana tjänster. <p>Med en interaktiv guide avses ett gränssnitt, sänt med hjälp av ett elektroniskt kommunikationsnät, genom vilket en person kan välja en tjänst eller ett program att se på en plattform, lämpligt nätverk eller satellit-tv-tjänst.</p>	<p>”Must carry”-skyldigheterna gäller plattformar.</p> <p>Med en plattform avses en tjänst som överförs med hjälp av ett elektroniskt kommunikationsnätverk och som nås med hjälp av en interaktiv guide, som återsänder eller gör mer än en audiovisuell medietjänst tillgänglig, inklusive minst en audiovisuell on-demand-medietjänst.</p> <p>De ”rena” framhävande-reglerna gäller leverantörer av interaktiva guider.</p>	Public service-innehåll.
--------	--	--	--------------------------

Bulgarien, Cypern och Grekland har implementerat artikel 7a genom regler om att åtgärder får vidtas för att säkerställa ett lämpligt framhävande. Några åtgärder har dock ännu inte vidtagits.

Belgien (franska gemenskapen) har kompletterat sina redan existerande vidaresändningspliktsregler med skyldigheter för distributörer av audiovisuella medietjänster att på olika sätt framhäva visst innehåll. I förarbetena till reglerna framgår att kompletteringarna syftar till att säkerställa ”lämplig synlighet” för audiovisuella medietjänster av allmänintresse i tjänstedistributörernas grundläggande utbud, utan att något tekniskt handgrepp krävs av distributörernas kunder. Skyldigheterna åläggs ”distributörer av audiovisuella medietjänster” som är aktörer som samlar audiovisuella medietjänster och erbjuder dem till allmänheten på något tekniskt sätt. Distributörerna definieras som varje juridisk person som gör en eller flera audiovisuella medietjänster tillgängliga för allmänheten på vilket sätt som helst, särskilt genom marksändning, via satellit eller via kabelnät. I den fransksbelgiska lagstiftningen framgår det dock direkt att det endast är fråga om distribution via kabel. Distributörerna ska vara etablerade inom fransksbelgisk jurisdiktion.

Skyldigheterna som åläggs distributörerna består bland annat av:

- Regler om positionering i EPG:er.

- Regler om insyn och neutralitet för algoritmer för innehållsrekommendationer.
- Regler för installation, åtkomst och presentation av EPG:er.
- Regler för åtkomst till nätoperatörers applikationsgränssnitt.

Frankrike har sedan januari 2022 regler som föreskriver framhävande av tjänster av allmänintresse som inkluderar både tv och radio. Reglerna är i första hand tillämpliga på public service-tjänster, men gäller även kommersiella tjänster under förutsättning att dessa bidrar till mediepluralism och kulturell mångfald efter bedömning och beslut av den franska tillsynsmyndigheten. Enligt regleringen åligger det leverantörer av användargränssnitt att se till att tjänster av allmänintresse framhävs på lämpligt sätt. De kan göra det på gränssnittets hemsida, genom rekommendationssystem, genom resultat av sökningar eller med hjälp av fjärrkontroller, som ger tillgång till audiovisuella kommunikationstjänster. Tjänsteleverantörerna ska dessutom alltid vara identifierbara.

Enligt den franska regleringen menas med användargränssnitt varje system som ger användaren möjlighet att välja mellan flera audiovisuella kommunikationstjänster eller bland program som härrör från dessa tjänster, och som

- är installerat på en tv-apparat eller på utrustning som är avsedd att anslutas till en tv-apparat,
- är installerat på en ansluten enhet,
- tillhandahålls av en tjänsteleverantör eller
- görs tillgängligt i en appbutik.

Små aktörer med ett begränsat antal användare omfattas inte av skyldigheterna. Vad som menas med ett begränsat antal användare ska bestämmas enligt ett tröskelvärde som ännu inte fastställts av den franska regeringen.

Leverantörerna måste regelbundet rapportera till den franska tillsynsmyndigheten om hur de tillämpar reglerna. Om information inte lämnas efter anmodan kan tillsynsmyndigheten utfärda varning. Böter kan även åläggas efter domstolsprövning.

Schweiz har regler som föreskriver att ”varje person som tillhandahåller användargränssnitt på en hög nivå som styr programtjänstval måste använda den senaste tekniken för att säkerställa att en tydlig hänvisning görs till åtkomstberättigade programtjänster redan i det första steget av användningen av användargränssnittet”¹⁴³. Alla ”åtkomstberättigade” program anses vara program av allmänintresse. Regleringen är tillämplig på linjära sändningar av radio och tv-program, men inte på beställ-tv-innehåll.

”Åtkomstberättigade” program är program som anses vara program av allmänintresse. Alla schweiziska public service-program (och några utvalda utländska program) anses vara program av allmänintresse. För dessa program finns en must-carry-skyldighet såväl som en

¹⁴³ ”Any person providing services as a higher-level user interface which control programme service selection must use the state of the art to ensure that reference is clearly made in the first stage of use to access-entitled programme services”.

upptäckbarhetsskyldighet. Programmen får inte missgynnas jämfört med andra program. Tidigare fanns en skyldighet att placera program av allmänintresse högst upp i programöversikter men den skyldigheten togs bort 2016.

Skyldigheten gäller för leverantörer av telekommunikationstjänster i Schweiz. Regleringen fokuserar på användargränssnitt (navigeringshjälpmedel) för radio- och tv-program som underlättar valet i det digitala programutbudet, bland annat genom att göra det möjligt för publiken att enkelt välja önskat program med hjälp av en tydlig grafisk representation på skärmen.

Regleringen innebär att publiken ska kunna komma åt program av allmänintresse utan särskilda svårigheter och att dessa program inte får gå förlorade i det stora programutbudet. De som erbjuder lämpliga navigationshjälpmedel för val av program måste säkerställa att publiken lätt kan få reda på förekomsten av program av allmänintresse. Vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppnå detta mål beror på den tekniska utvecklingen. Det krävs dock att översikten över programmen, som visas efter att användaren slagit på navigationshjälpmedlet, lyfter fram minst lika många program av allmänintresse som andra program utan att publiken måste vidta ytterligare åtgärder. Hänvisningarna måste vara tydliga, vilket betyder att program av allmänintresse ska kunna uppmärksammas visuellt utan svårighet.

I konkreta termer betyder detta att en neutral översikt (vilket betyder att reklam inte görs för individuella program) av de tillgängliga programmen måste visas direkt när enheten har slagits på. Den neutrala översikten ska innehålla program av allmänintresse på samma villkor som för övriga program. I praktiken finns alla program listade i EPG:er. Informationen i EPG:erna tillhandahålls av leverantörerna av telekommunikationstjänsterna. I lagen föreskrivs som ovan nämns inte exakt vilka åtgärder som ska vidtas. Den schweiziska tillsynsmyndigheten anser att det är tillräckligt om alla program finns i EPG:n utan att program av allmänt intresse missgynnas.

Tillsynsmyndigheten kan kräva att tjänsteleverantörerna vidtar åtgärder för att säkerställa att överträdelser inte upprepas. Tillsynsmyndigheten kan även konfiskera de intäkter som erhållits till följd av överträdelser och påföra administrativa sanktioner.

Slovenien har inte implementerat artikel 7a, men har sedan tidigare regler om att operatörer av offentliga digitala tv-nät ska placera de två public service-kanalerna högst upp i programöversikterna.

Storbritannien har en framhävandereglering som i dagsläget endast innehåller krav på att public service-leverantörernas linjära tjänster framhävs på ett lämpligt sätt på EPG:er.¹⁴⁴ Den brittiska tillsynsmyndigheten Ofcom tar fram riktlinjer till leverantörerna av EPG:er om vilka åtgärder som ska vidtas och vad som innebär ett lämpligt framhävande.

¹⁴⁴ Denna reglering grundar sig inte på artikel 7a i AV-direktivet men handlar om framhävande av just public service-innehåll, vilket är av relevans för rapporten. Storbritannien har både avgiftsfinansierade (BBC) och kommersiella public service-tjänster (till exempel Channel 4).

Ofcom har under 2021 i en rapport till regeringen¹⁴⁵ föreslagit att framhävandereglererna ska utökas till att även gälla beställ-tv-tjänster på uppkopplade/anslutna tv-plattformar. De plattformar som föreslås omfattas av regleringen är de som används av ett betydande antal människor i Storbritannien som deras huvudsakliga sätt att få tillgång till och hitta beställ-tv-tjänster från tredjepartsleverantörer. Detta skulle till en början inkludera betal-tv-tjänster, såväl som smarta tv-apparater, streamingstickor och vissa spelkonsoler. Som exempel nämner Ofcom betal-tv-operatörer som Sky och plattformar med gratis åtkomst som YouView, tv-tillverkare som Samsung och Panasonic, samt globala tv-plattformslieferantörer som Amazon och Google. Ofcom anser inte att videodelningsplattformar som Youtube, eller abonnemangstjänster (så kallade SVOD) som Netflix, ska omfattas.

Sammanfattningsvis lämnade Ofcom följande rekommendationer i rapporten.

- Varje public service-leverantör måste erbjuda tillgång till den beställ-tv-tjänst som den förlitar sig på för att fullgöra sitt public service-uppdrag till de plattformar som omfattas av regleringen.
- De reglerade plattformarna måste göra public service-tjänsterna tillgängliga i linje med lagstadgade mål, i syfte att säkerställa att public service-innehållet framhävs på lämpligt sätt.
- Nya befogenheter bör ges till Ofcom för att se till att skyldigheterna följs och att lösa tvister när public service-leverantörer och plattformar inte kan komma överens om villkor. Om Ofcom skulle behöva lösa en tvist enligt den föreslagna regleringen, skulle tillsynsmyndigheten få avgöra vad som är lämpligt framhävande med hänvisning till riktlinjerna och omständigheterna i det enskilda fallet samt den vidare kontexten vad gäller tittarbeteende.

När det gäller frågan om framhävande av radioinnehåll har Ofcom lämnat synpunkter som publicerades i ett regeringspolicydokument i april 2022. I dokumentet föreslås bland annat åtgärder med avseende på framhävande på smarta högtalare och nya befogenheter för Ofcom att reglera ljudtilldelning och placeringen av innehåll för att säkerställa att brittiska programföretag och leverantörer av ljudnyheter kan ställa krav när deras innehåll aggregeras av en ansluten ljudplattform, såsom en ljudströmningsapplikation, röstassistent eller ljudinnehållskatalog. Det lyfts även att tillsynsmyndigheter kanske bör få befogenheter att säkerställa upptäckbarheten och framhävandet av tredje parts radiostationer och annat ljudinnehåll som erbjuder allmännyttig information på anslutna ljudplattformar. Den brittiska regeringen har delat Ofcoms bedömning att det finns skäl att vidta åtgärder för att skydda radions långsiktiga ställning med anledning av den snabba ökningen av användningen av smarta högtalare.

Tyskland har implementerat artikel 7a genom en framhävandereglering som omfattar audiovisuellt medieinnehåll, både tv-sändningar och beställ-tv-tjänst-lösningar. Public service-innehåll omfattas automatiskt av framhävandekravet, medan kommersiella

¹⁴⁵ Small Screen: Big Debate - Recommendations to Government on the future of Public Service Media.

leverantörers innehåll kan omfattas av regleringen först efter att de tyska mediemyndigheterna bedömt att innehållet utgör ”utbud av allmänt värde”. Med ett ”utbud av allmänt värde” menas utbud som på ett betydande sätt bidrar till mediepluralism och åsiktsfrihet. Myndigheterna gör en bedömning av vilka privata sändningar som ska omfattas av reglerna för en period om tre år och dessa publiceras i en förteckning på myndigheternas webbplatser.

Följande kriterier ska beaktas vid bedömningen.

- Den tid som ägnas åt att rapportera om politiska och historiska händelser.
- Den tid som ägnas åt att rapportera om regional och lokal information.
- Förhållandet mellan egenproduktioner och programinnehåll producerat av tredje part.
- Kvoten av tillgängligt utbud.
- Förhållandet mellan utbildade anställda och anställda som fortfarande behöver utbildas, som är involverade i att skapa program.
- Kvoten av europeiska produktioner.
- Kvoten av erbjudanden för unga målgrupper.

Reglerna om framhävande av innehåll av allmänintresse är en ”lätt att hitta”-reglering och vänder sig till leverantörer av användargränssnitt. Detta innebär att utbud med en så kallad ”allmänt värde”-status, eller mjukvarubaserade applikationer som används till att direkt kontrollera dem, måste vara lätt att hitta i samband med presentationen av utbudet i användargränssnitten, eftersom gränssnitten vanligtvis är den accesspunkt där användare kommer i kontakt med audiovisuella medier. Ett program i användargränssnitten måste vara direkt tillgängligt och lätt att hitta i sin helhet på ”den första urvalsnivån”.

De tyska mediemyndigheterna ska övervaka om utbud av allmänintresse är lätt att hitta genom användargränssnitten och om leverantörerna uppfyller kraven i regleringen.

”Användargränssnitt” definieras i regleringen som den textmässigt, visuellt eller akustiskt överförda översikten av utbud, eller innehåll från en eller flera medieplattformar som används för orientering och direktval av utbud, innehåll eller mjukvarubaserade applikationer, som i huvudsak möjliggör direkt kontroll av sändningar eller sändningsliknande telemedia (beställ-tv). Undantag från skyldigheterna görs om en leverantör av ett användargränssnitt kan visa att åtgärden är tekniskt omöjlig eller endast möjlig med en oproportionerligt stor kostnad.

Användargränssnitt kan till exempel inkludera eller tillhandahållas inom

- utbud som ger en schemalagd översikt (EPG),
- alla HbbTV- eller smart-tv-gränssnitt (tv-tillverkare),
- gränssnitt från kabelnätleverantörer,
- gränssnitt för set-top-boxar, och
- akustiska gränssnitt för smarta högtalare.

Användargränssnitt inkluderar särskilt

- erbjudna eller schemalagda översikter av en medieplattform,
- erbjudna eller schemalagda översikter som inte också ingår i en medieplattform, och
- visuella eller akustiska presentationer, inklusive enhetsbaserade medieplattformar, förutsatt att de utför funktioner i enlighet med definitionen av ett användargränssnitt.

Fjärrkontroller faller inte in under skyldigheterna. Endast översikter som kan ses på skärmen och som ger en överblick över innehållet från en eller flera medieplattformar omfattas.

Google Search omfattas inte då det inte är någon medieplattform utan en medieförmedlare, vilket innebär att det inte räknas som ett användargränssnitt. Regleringen omfattar således inte internetplattformar – som sociala medier eller sökmotorer – på grund av deras funktion som förmedlare för innehåll, i motsats till medieplattformar eller användargränssnitt där leverantören bestämmer vilket innehåll som man får åtkomst till.

Irlands framhävanderegler omfattar två huvudelement – dels ”must carry”-skyldigheter, dels ”prominence”-skyldigheter (framhävande-skyldigheter).

Den regel som föreskriver ”must carry”-skyldigheter ställer upp krav på att plattformar ger tillgång till audiovisuella medietjänster som tillhandahålls av leverantörer av public service-tjänster. Med en ”plattform” avses en ”tjänst som överförs med hjälp av ett elektroniskt kommunikationsnätverk och som nås med hjälp av en interaktiv guide, som återsänder eller gör mer än en audiovisuell medietjänst tillgänglig, inklusive minst en audiovisuell on-demand-medietjänst”. Lagstiftningen reglerar inte detaljerna för sättet att vidaresända, utan det får leverantörerna av plattformarna och leverantörerna av public service-tjänsterna komma överens om. Must-carry-reglerna innehåller också en ”must-offer”-skyldighet för leverantörer av public service-tjänster som innebär att de ska se till att deras tjänster med tv-sändningar och beställ-tv-tjänster alltid erbjuds till plattformsleverantören på ett sådant sätt att de kan återsändas eller göras tillgängliga på plattformen. Den irländska tillsynsmyndigheten kan medla där tvister uppstår och vid behov lösa ärenden genom bindande beslut. Tillsynsmyndigheten kan också anta regler som gäller för alla plattformsleverantörer och leverantörer av audiovisuella public service-tjänster för att styra hur arrangemangen mellan leverantörerna ordnas.

Framhävandereglerna ger tillsynsmyndigheten möjlighet att utfärda föreskrifter om att public service-tjänster ska framhävas. Begreppet ”innehåll av allmänintresse” används inte utan i regleringen förekommer i stället begreppen ”public service-program” samt ”audiovisuella public service-tjänster”. Såväl linjära tjänster som beställ-tv-tjänster¹⁴⁶ omfattas.

¹⁴⁶ “public service programmes”, “public service audiovisual broadcasting services” och ”public service audiovisual on-demand media services”.

Tillsynsmyndigheten får utfärda föreskrifter med skyldigheter för leverantörer av ”interaktiva guider”¹⁴⁷ att framhäva tjänster som omfattas av bestämmelserna. Med en ”interaktiv guide” avses ”ett gränssnitt, sänt med hjälp av ett elektroniskt kommunikationsnät, genom vilket en person kan välja en tjänst eller ett program att se på en plattform, lämpligt nätverk eller satellit-tv-tjänst”. Tillsynsmyndigheten får vidta åtgärder för att säkerställa framhävande på sådana guider för

- public service-program, eller kategorier av dem,
- linjära audiovisuella public service-tjänster och/eller tablåer för sådana tjänster och
- public service beställ-tv-tjänster, eller kataloger över sådana tjänster.

När tillsynsmyndigheten utarbetar föreskrifter enligt ovan ska den beakta följande.

- Behovet av att främja tillgången för en så stor publik som möjligt till public service-program och -tjänster.
- Typen av leverantörer av interaktiva guider, inklusive de tekniska leverantörernas förmåga och antalet användare av guiderna.
- Typen av leverantörer av public service-tjänster, inklusive mängden public service-program som sänds eller görs tillgängliga av leverantören.
- Rättigheterna för leverantörer av interaktiva guider.
- Rättigheterna för användare av interaktiva guider och deras sannolika förväntningar på tillgängligheten och framhävande på sådana guider av public service-program och tjänster.
- Avtal som kan finnas mellan public service-leverantörer och leverantörer av interaktiva guider.
- Teknisk utveckling.
- Proportionaliteten av skyldigheterna som föreskrivs.

Tillsynsmyndigheten får endast utfärda föreskrifter enligt ovan om de berörda programmen innehåller opartisk och oberoende journalistik eller relaterar till

- irländsk kultur, historia, arv, samhälle, sport, språk eller andra frågor av intresse för folket på Irland,
- en händelse eller fråga av stor betydelse för folket på Irland och för människor av irländsk härkomst som bor utomlands,
- miljömässig hållbarhet och klimatförändringar,
- mänskliga rättigheter, inklusive jämlikhet, mångfald och inkludering eller
- vetenskap eller utbildning.

Regleringen föreskriver vidare att sådana föreskrifter kan kräva att olika åtgärder vidtas av olika typer av leverantörer, eller i förhållande till olika typer av guider.

¹⁴⁷ ”interactive guides”.

8 Fråga om framhävandereglering i Sverige

I detta kapitel utreder MPRT förutsättningarna för en framhävandereglering i Sverige. I uppdraget till myndigheten ingår att analysera vad som kan utgöra ett innehåll av allmänintresse i radio och tv och behovet av nationella bestämmelser om framhävande av sådant innehåll i Sverige. Myndigheten ska dessutom analysera om det är möjligt att införa ett regelverk om framhävande av innehåll av allmänintresse utifrån nuvarande reglering i yttrandefrihetsgrundlagen samt bedöma om sådana bestämmelser är möjliga, nödvändiga och proportionerliga.

Nedan redogörs först för de synpunkter som lämnats av aktörer och intressenter på den svenska marknaden, följt av MPRT:s bedömning av om yttrandefrihetsgrundlagen medger regler om framhävande. Härfter redogör myndigheten särskilt för vad som kan utgöra innehåll av allmänintresse i radio och tv och behovet av nationella bestämmelser om framhävande av sådant innehåll i Sverige, där även respondenternas svar på frågan om behov finns redovisas. Slutligen behandlas några aspekter att ta hänsyn till vid en eventuell reglering.

8.1 Synpunkter från svenska aktörer och intressenter

Nedan redovisas berörda aktörers och intressenters synpunkter på en eventuell framhävandereglering i Sverige, i utvalda delar. Synpunkterna har lämnats som svar på de enkäter som myndigheten skickade ut under november 2022. Svaren på frågan om det finns ett behov av en framhävandereglering redovisas längre ned i detta kapitel under 8.4.1.

8.1.1 Var finns public service-innehållet idag?

SVT

SVT:s innehåll finns idag – i form av olika versioner av SVT:s app SVT Play – hos de flesta aktörer och plattformar som allmänheten använder för att tillgodogöra sig medieinnehåll. SVT Play finns som app för såväl iOS som Android. Dessa appar används i allt från mobiltelefoner, surfplattor och datorer till smart-tv-skärmar och tv-boxar (Apple TV etcetera). SVT Play finns dessutom som så kallad Hbb-applikation för installation i operatörernas boxar och i smart-tv-apparater. Behov av framhävande av SVT:s innehåll aktualiseras i flera led, från appbutiker och smart-tv-gränssnitt (oavsett om SVT Play-appen förinstallerats eller inte) till andra aktörers plattformar och gränssnitt där användare tar del av utbudet.

SR

SR:s innehåll tillgängliggörs idag via en rad plattformar vid sidan av den markbundna analoga (FM) och digitala (DAB och DAB+) distributionen samt sajten sverigesradio.se och SR Play. Dessa plattformar är bland annat appbutiker där SR Play kan laddas ner (till exempel Google app-store för tv), smarta högtalare, direktintegrerade nyheter (till exempel

Narrative News som är Googles direktintegrerade nyheter på smarta högtalare), direktintegration av linjära kanaler (till exempel Apple Music) och tredjepartstjänster (linjära strömmar, så kallade aggregatorer som finns representerade i ett femtiotal appar).

UR

UR:s sändningar i SVT:s kanaler i marknätet sänds även via SVT Play. UR:s beställ-tv- och radiotjänst UR Play innehåller en femårig programkatalog. Vidare finns ett begränsat antal programserier i SVT Play och de flesta radioprogram som UR sänder i SR:s kanaler finns också tillgängliga i SR Play. Genom att UR sänder i SVT:s kanaler är UR:s program inkluderade i operatörers vidareändringar av kanalerna och presenteras i förekommande fall under sju dagars “catch-up” under varumärket SVTr. Därutöver finns innehåll på Youtube, Facebook, Instagram och Tiktok.

UR Play erbjuds som en webbaserad tjänst, men också som app för mobiler och surfplattor som använder iOS eller Android, samt för tv-boxen Apple TV. Så som nativ applikation¹⁴⁸ finns den i iOS (Apple), Android (Google, Samsung, LG med flera) och Apple TV 4 och senare versioner. Användning kan sedan ske av AirPlay (Apple) och Chromecast (Google) från iOS- och Android-apparna. Utöver det kan UR Play som webbapplikation (i webbläsare) användas i alla enheter där en standard W3C-webbläsare kan användas och spela upp MPEG-4 audio och video.

Utöver UR Play erbjuder UR även en större programkatalog/arkiv till huvudmän som har ett upphovsrättsavtal, genom lokala distributörer, så kallade medicentraler.

8.1.2 Vilka aktörer bör omfattas av en skyldighet att framhäva?

SVT

Krav bör omfatta de huvudsakliga gränssnitt som används för distribution och mottagning av SVT:s innehåll. Det omfattar till att börja med gränssnitt hos tv-operatörer, smart-tv-apparater, inklusive gränssnitt som baseras på appar i boxar avsedda för stora skärmar. På sikt kan – i takt med medieutveckling, teknisk utveckling och ändrade tittarbeteenden – även gränssnitt hos andra aktörer och på andra plattformar bli aktuella för distribution av och tillgång till SVT:s utbud. I vissa miljöer är fler aktörer inblandade i hur SVT:s utbud når tittaren. I till exempel en smart-tv från Sony, som bygger på Google TV eller Android, kan såväl Sony som Google/Alphabet påverka hur första sidan, och även fjärrkontrollen, utformas. För att göra en reglering tillräckligt pricksäker och samtidigt flexibel bör den utformas så att den avser alla aktörer som påverkar eller har inflytande på det gränssnitt eller den yta som når tittaren.

Krav på framhävande av SVT:s innehåll bör endast ställas på de aktörer och plattformar där SVT valt att distribuera sitt innehåll. SVT måste själv kunna välja, och välja bort, på vilka plattformar SVT vill distribuera och tillhandahålla sitt utbud, till exempel med hänsyn

¹⁴⁸ En nativ applikation är en mobilapplikation som utvecklas i en specifik utvecklingsmiljö för en specifik plattform.

till bedömningar om vidmakthållet oberoende och i vilken omfattning plattformen används för att ta del av SVT:s innehåll.

SR

I grunden bör det handla om de tillverkare och distributörer som når publiken med gränssnitt som tillgängliggör ljud. Idag kan det exempelvis handla om biltillverkare, mobiltillverkare, sökmotorer, streamingtjänster med mera. Hur det ser ut om några år är mer oklart. Ett rimligt antagande är att landskapet är ännu mer heterogent vilket innebär ett ännu större behov av att finna formuleringar som inte förlorar sin aktualitet trots teknisk utveckling. Inom den analoga distributionen finns det få mellanhänder som står mellan innehållsproducent och publiken. Inom det digitala fältet finns ett större antal gränssnitt som på olika sätt påverkar graden av framhävande och som bör övervägas när frågan utreds.

Några typer av gränssnitt där tillhandahållaren skulle kunna åläggas framhävandeskyldigheter är följande:

- Fysiska nätverk såsom CDN:er¹⁴⁹ och teleoperatörers gränssnitt – eftersom leverantörerna av dessa kan ingå samarbetsavtal som premierar vissa aktörer.
- Hårdvara såsom mobiltelefoner eller smarta högtalare – som kan välja eller välja bort funktionalitet i en produkt.
- Operativsystem såsom Android eller iOS – som definierar vilka typer av appar som fungerar med systemet.
- Operativsystemens förlängning, exempelvis speglingsfunktioner till bilen genom CarPlay eller Android Auto – som kan premiera vissa funktioner/aktörer eller distributionssätt. Som exempel kan nämnas att den kommande standarden Android Automotive, ett biloperativsystem som kommer finnas i minst 60 procent av alla bilar som görs 2026, inte nödvändigtvis premierar eller bygger struktur för FM-radio.
- Appbutiker – som själva äger makten att lyfta eller dölja appar i butiken.
- Tjänsteleverantörer såsom Spotify eller Apple Podcaster – som kan lyfta eller dölja innehåll från andra aktörer.

UR

Krav på framhävande enligt bland annat tysk och fransk lagstiftning skulle kunna utgöra ett underlag för överväganden om utformningen av ett eventuellt regelverk. Aktörstyper av viss bestämd betydelse eller storlek och vars användargränssnitt används för att medge access till linjära och icke-linjära innehållstjänster skulle kunna vara en grundläggande utgångspunkt i ett eventuellt regelverk.

¹⁴⁹ Innehållsnätverk.

8.1.3 Vad skulle ett krav på framhävande kunna innehålla?

SVT

Ett krav på framhävande bör vara just ett krav på framhävande av innehållet och inte stanna vid krav på upptäckbarhet. Att innehåll i och för sig är upptäckbart hos en aktör eller plattform efter till exempel en sökning är inte tillräckligt, då det typiskt sett kräver mer av tittaren än att bara slå på sin smart-tv eller annan utrustning. I princip bör SVT:s innehåll vara tillgängligt så att det är lika möjligt eller troligt att en användare vid en första anblick uppmärksammar SVT:s innehåll som att man uppmärksammar annat innehåll. Regleringsmässigt bör kravet vara principiellt och teknikneutralt utformat så att det kan anpassas och tillämpas på det – hos berörd aktör eller plattform – mest adekvata och ändamålsenliga sättet. Det betyder att krav på framhävande bör gälla oavsett i vilket gränssnitt innehåll når tittaren, samtidigt som den närmare utformningen kan bestämmas från fall till fall. Kravet på framhävande bör omfatta också tydlig märkning av innehållet.

Med framhävande av innehåll får förstås att innehållet ska vara direkt och lätt tillgängligt på första sidan, eller motsvarande, i det gränssnitt som exponeras mot tittaren vid första start. Vid tillfällen då en användare väljer en ny tillhandahållare av medieutbud – där SVT valt att distribuera innehåll – ska den första yta eller nivå tittaren nås av, ha SVT:s innehåll tydligt synligt och framhävt för enkel tillgång för tittaren. Denna grundläggande princip för framhävande bör vara rådande såväl på kort som på lång sikt. Det ska vidare inte vara möjligt för den aktör som omfattas av kravet på framhävande att träffa kommersiella överenskommelser som inskränker eller begränsar det framhävande som följer av reglering om framhävande.

I den utsträckning en aktör som tillhandahåller gränssnitt erbjuder innehåll från olika leverantörer under olika kategorier ska SVT:s innehåll i aktuell kategori framhävas även på aktörens kategorisida. Till exempel ska sådana program som SVT kategoriserar som nyheter, framhävas bland de program som finns på aktörens kategorisida eller -lista för nyheter.

Motsvarande ska gälla även vid användarinitierad sökning. Vid sökning på till exempel "nyheter" ska nyhetsutbud från SVT framhävas i resultatlistan. Detta ska gälla såväl vid tangentbordssökning som röststyrd sökning. För att göra det möjligt för SVT att i viss utsträckning påverka resultatet av sökningar krävs även ökad transparens och insyn i de algoritmer och andra funktioner hos olika operatörer som styr resultatet av olika sökningar.

Krav på framhävande bör vidare förutom själva innehållet omfatta också tydlig märkning av innehållet, med angivande av avsändare av innehållet. Detta kan ske genom tydlig grafik, text eller annan märkning så att det blir tydligt för användaren att SVT:s innehåll kommer just från SVT. Sådan tydlig märkning bör säkerställas i alla de former som SVT:s program presenteras och förekommer på andra plattformar, det vill säga såväl i själva programmen som sådana som i olika kataloger och andra sök- och presentationsytor.

Det förekommer regelmässigt att de fjärrkontroller som följer med smart-tv-apparater vid leverans till kund innehåller ett antal knappar som skickar tittaren direkt till en förbestämd medieinnehållssida (till exempel till Netflix, Youtube eller Google-play).

SR

Ett eventuellt krav på framhävande skulle kunna utgå från en uppdelning baserad på utbud och distributionsplattform. Så har exempelvis skett i den pågående implementeringen av framhävandelagstiftningen i Tyskland. Enligt den tyska modellen gäller för användargränssnitt såsom operatörer av digitala kabelnät, leverantörer av betalmedia-paket och vissa strömningstjänster att linjära kanaler ska vara lätta att hitta i sin helhet på ”den första urvalsnivån” och att beställ-tv-tjänster måste presenteras på ett sådant sätt att de är lätta att hitta. På så kallade förmedlingstjänster eller medieförmedlare, såsom aggregatorer av linjära tv- eller radiokanaler som TuneIn, sökmotorer, sociala medier, appbutiker, nyhetsaggregatorer och röstassistenter, krävs att liknande program måste behandlas lika vad gäller sortering, arrangemang eller presentation. Möjliga icke-diskriminerande kriterier för sortering inkluderar alfabetisk ordning, genrebaserad ordning (exempelvis nyheter, information, utbildning, kultur, regionalt och underhållning). Ytterligare en tänkbar lösning inkluderar krav på förinstallation av särskilt allmännyttigt innehåll såsom appen SR Play. En sådan förinstallation skulle bidra till såväl ett ökat framhävande av allmännyttigt innehåll som attribution och säkerhet kring källan till oberoende allmännyttigt innehåll, inklusive sådant innehåll som faller inom SR:s beredskapsuppdrag. Den närmare utformningen av en eventuell reglering bör vara anpassad utifrån det faktum att de tekniska förutsättningarna på området är snabbt föränderliga.

Det finns en rad olika sätt som SR:s innehåll skulle kunna framhävas på. I en digital kontext är det centralt att vara högt upp i ett söksvar. I vissa fall är det mer centralt än andra. I en sökning via en traditionell sökmotor (exempelvis Google Search), sker sökningen och urvalet på ett sätt som inte kräver lika stor precision från sökmotorn i fråga. En regelrätt sökning innebär i praktiken inte en utan två sökningar givet att sökresultatet presenteras i form av en lista av olika resultat. I nästa steg sker ett urval av den som gjort sökningen från den lista som presenteras och ett val äger rum. Här sker alltså minst två olika handgrepp. I miljöer där denna dubbla filtrering inte är möjlig, exempelvis när sökning sker genom röstkommandon, ställs nya och annorlunda krav. När innehåll söks via en smart högtalare som saknar skärm presenteras enbart ett resultat och övriga sökresultat märks inte. Ett exempel på en sådan typ av ”förstaplats” – alltså det som presenteras vid en sökning – är det som brukar betecknas som ”direktintegration”. Med direktintegration menas vilken tjänst som först anropas när ett innehåll efterfrågas. Idag samlar exempelvis ljudaggregatorer innehåll från SR och från andra innehållsleverantörer. Dessa aggregatorer sluter sedan avtal med tillverkare av smarta högtalare och biltillverkare. En av de större aktörerna på detta område är radioaggregatorn TuneIn som har en stark ställning globalt.

När ett bolag som exempelvis TuneIn är direktintegrerat (första urvalsnivån) på en smart högtalare, och en konsument ber om ett utbud från SR – exempelvis P1 – så svarar apparaten med ”spelar P1 från TuneIn”. Därmed finns en risk att konsumenten inte med självklarhet vet vilket företag som är avsändare av kanalen P1. Ett sätt att minska riskerna med detta skulle kunna vara att hårdvarutillverkare direktintegrerade SR.

UR

UR har ingen bestämd uppfattning om vad krav på ett framhävande bör innehålla, men anser att en reglering med krav kan gälla både i fråga om att framhäva linjära och icke-

linjära sändningar av program samt text och bild, som till exempel finns på UR:s webb. Man bör eftersträva principer i regleringen som kan tillämpas teknikneutralt och är tillämpliga över tid oberoende av teknikutveckling och utveckling av marknaden.

Det är tänkbart att framhävande skulle kunna innebära skilda krav i förhållande till leverantörer av plattformar som distribuerar linjära och icke-linjära innehållstjänster respektive till sådana aktörer som aggregerar, presenterar och möjliggör framsökning av innehåll.

Det skulle kunna vara skilda krav i förhållande till användargränssnitt i sådana tjänster som erbjuder audiovisuellt innehåll och ljudinnehåll respektive i förhållande till söktjänster. Överväganden om framhävande av innehåll av allmänintresse borde som utgångspunkt vara att innehållet ska ges en framträdande plats i dessa sammanhang. Det är rimligt att slutanvändaren inte ska fråntas möjligheten att genom eget aktivt beslut själv rangordna innehåll.

Det är av vikt att en reglering säkerställer att UR:s innehåll erbjuds på sådana tredjepartsplattformar där SVT:s respektive SR:s innehåll distribueras, även i de fall då UR:s innehåll inte förmedlas genom SVT:s respektive SR:s innehållstjänster. UR:s innehåll bör också vara upptäckbart i nära anslutning till SVT:s och SR:s innehåll när detta finns på en sådan tredjepartsplattform. Även om UR är det minsta public service-bolaget bör en rimlig utgångspunkt i en reglering vara att public service-bolagens innehåll kan framhåvas på ett samlat och likvärdigt sätt.

Beroende på regleringen av public service-bolagens uppdrag under nästa tillståndsperiod kan UR:s innehåll i högre grad än idag komma att tillgängliggöras utanför SVT:s och SR:s innehållstjänster. Därför är det viktigt att en reglering är av principiell natur och en viktig innebörd av sådana principer ska vara att UR:s innehåll behandlas på motsvarande sätt som SVT:s och SR:s innehåll, oavsett om UR:s innehåll finns i eller utanför SVT:s respektive SR:s innehållstjänster.

TV4

TV4 AB (TV4) har anfört att om framhävanderegler införs, som till exempel att innehåll av allmänintresse ska prioriteras via sökverktyg och att sådant innehåll ska finnas på startsidan hos en aggregatortjänst, är det helt avgörande att inga restriktioner finns beroende av mediens finansieringsform, i och med att regleringen inte ska leda till att snedvrیدا konkurrensförutsättningarna. Därför fungerar bestämmelser om framhävande endast om även kommersiellt finansierade audiovisuella medietjänster omfattas avseende de genrer som bedöms ingå i innehåll av allmänintresse.

Telenor

Telenor anser att vad gäller innehåll av allmänintresse, men som redan tillhandahålls av kommersiella aktörer, ska public service-bolagens rätt begränsas till sammandrag för nyhetsinslag samt eventuellt viss rätt till vidareändring i efterhand.

Elektronikbranschen

Elektronikbranschen har anförut att innehållet redan idag erbjuds på de platser där man laddar ned sina appar till de enheter där man väljer att se på tv. Det är enkelt att söka i appbutiker efter SVT Play eller andra appar av intresse för att sedan ladda ned dem till sin enhet, oavsett om det är en tv-apparat, en surfplatta eller annan enhet där man väljer att se på tv. Det går inte att sälja en tv, en surfplatta, en mobiltelefon eller liknande enhet i Sverige utan att konsumenterna kan ladda ned SVT Play. SVT Play är en oerhört populär app bland konsumenterna.

I Sverige används logisk numrering av tv-kanaler. Det innebär att SVT1 ligger på kanalval 1 och SVT2 på kanalval 2. Samma sak gäller i övriga Norden och i många andra länder. Det gör att det redan är enkelt för konsumenter att hitta till innehåll av allmänintresse.

8.1.4 Övriga synpunkter och grundläggande faktorer för en reglering

Public service-bolagen

SVT har anförut att regler med krav på framhävande är en nödvändig komponent för att upprätthålla och säkra universell tillgång till SVT:s innehåll för alla. För att uppnå detta på såväl kort som lång sikt behöver regleringen vara pricksäker och samtidigt flexibel. Regleringen bör konstrueras så att den baseras på tydliga kriterier över tid som kan utvärderas av berörd regleringsmyndighet, för att framhävandekrav ska kunna åläggas de aktörer som påverkar allmänhetens möjlighet att enkelt ta del av SVT:s innehåll där SVT valt att göra det tillgängligt.

Villkoret i sändningstillståndet om att SVT:s utbud ska vara tillgängligt utan villkor om särskild betalning tillämpar SVT på alla former av distribution och på de plattformar där SVT tillhandahåller sitt utbud. Principen innebär dock inte att aktörer hindrats från att ta ut avgifter för tillhandahållande av utrustning för mottagningen eller för så kallade programkort. SVT Play och SVT:s övriga online-applikationer är även de tillgängliga utan kostnad. För att upprätthålla principen om att SVT:s utbud ska vara tillgängligt utan villkor om särskild betalning bör det vid införande av regler om framhävande säkerställas att den aktör som träffas av ett framhävandekrav inte kan begära särskild ersättning från SVT, allmänheten eller annan för framhävandet.

Frågor om teknisk kvalitet och robusthet är helt centrala för att säkerställa SVT:s uppdrag att nå publiken i alla lägen. Det uppdraget gäller generellt, varje dag, och är också en central del i företagets beredskap för kris och krig. SVT har i andra sammanhang lyft vikten av att dessa målsättningar säkerställs på ändamålsenliga sätt i den svenska infrastrukturen för internet, inte minst mot bakgrund av hur människors mediekonsumtion utvecklas. SVT har däremot svårt att se att dessa frågor är relevanta för den reglering som avses i detta sammanhang.

SR har anförut att tydlighet runt avsändaren blir alltmer centralt i en säkerhetspolitiskt utsatt tid med desinformations- och påverkanskampanjer. Vid sidan av den säkerhetspolitiska aspekten och det unika beredskapsuppdraget finns skäl att överväga ett antal grundläggande faktorer kopplade till allmänintresse som bör vara vägledande i diskussionen. Exempel på sådana är oberoende, opartiskhet, saktighet och mångfald av åsikter. Det bör i

sammanhanget noteras att det i Sverige redan idag finns flera faktorer som skiljer ut public service från andra medier. Dessa är den särskilda ordningen genom vilken sändningstillstånd och medelsvillkor tillkommer, oberoende från politiska och ekonomiska intressen.

När det gäller robusthet och redundans i den digitala miljön är det viktigt att konstatera att det under överskådlig tid inte kommer vara möjligt att uppnå samma nivå av robusthet som finns i det analoga FM-nätet. Det är knappast en framkomlig väg att ställa samma krav på robusthet och teknisk kvalitet i den samlade onlinemiljön på samtliga aktörer, eftersom förutsättningarna är alltför skiftande. Det talar i sin tur ytterligare för vikten av att framhäva SR:s egen app, SR Play, och SR:s egen sajt, sverigesradio.se, givet dess robusthet.

Det är väsentligt att tillgången till SR:s material inte kräver ytterligare betalning än den allmänna public service-avgiften. Framhävande bör därför ske under förutsättning att inga ytterligare betalningskrav ställs. Detta är en förutsättning redan idag givet befintliga API-villkor.

De centrala utgångspunkterna i diskussionen om framhävande är att genom framhävande säkerställa enkel och snabb tillgång till material av allmänintresse av beredskapsskäl och för att minska samhällets sårbarhet ur inte minst demokratisk synvinkel.

UR har svarat att bolagets egna erfarenheter på flera aktörsområden är att UR har mycket små möjligheter att påverka hur de grundläggande principerna om tillgänglighet utan betalningskrav, en hög teknisk kvalitet och robusthet kan upprätthållas. UR bedömer att överväganden om en reglering – utöver eventuellt tillämpliga regler enligt lagen om elektronisk kommunikation – bör omfatta frågan om regelverket kan uppmantra till att säkerställa att innehåll av allmänintresse tillgängliggörs utan krav på betalning för slutanvändare, eller för public service-bolagen, och med hög kvalitet och med robusthet. Under alla förhållanden ter det sig inte rimligt med ett eventuellt regelverk som innebär att innehåll av allmänintresse får förmedlas med sämre kvalitet, säkerhet, eller mot särskild betalning för slutanvändaren, jämfört med annat innehåll.

Frågan om vilka aktörer under svensk jurisdiktion som kan komma att omfattas av krav på framhävande bör vara en central fråga att beakta i en eventuell reglering. Det kan därför finnas ett behov av att undersöka möjligheten att inkludera utländska aktörer som verkar i Sverige.

Om utgångspunkten för en reglering är att det innehåll som UR publicerar i allmänhetens tjänst ska kunna nå ut och upptäckas av enskilda ur allmänheten bör också beaktas att det ter sig mycket främmande för UR att ingå avtal om betalning för framhävande. Det skulle riskera att minska trovärdigheten för UR som ett programföretag i allmänhetens tjänst och skulle innebära att UR:s medel används till annat än till UR:s kärnverksamhet. Syftet med en reglering om framhävande av innehåll av allmänintresse vore därför inte uppnåeligt om ett eventuellt regelverk skulle innebära att framhävande är förenat med avtal om betalning.

Övriga respondenter

Viaplay Group AB (Viaplay Group) anser att en reglering, om en sådan bedöms nödvändig, bör utformas teknikneutralt och i allmänna termer för att ge plattformar ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller genomförandet och särskilt utvecklingen av mer detaljerade kriterier för att avgöra allmänintresset. Det är viktigt att det sker genom en inkluderande dialog och i nära samråd med branschen. Vidare krävs i så fall en mycket försiktig och träffsäker reglering som är öppen för löpande översyn. Den behöver vara inkluderande för branschen och fastställd på en normhierarkiskt lämplig nivå som till exempel genom ett branschavtal eller liknande. I övrigt är det viktigt med generell försiktighet i ambitionen att reglera området för att inte riskera att störa marknaden.

Vidare bör principen om mediepluralism genomsyra diskussionerna i en eventuell närmare utredning om krav på framhävande. Konsekvenserna av en allt för vid bestämning av innehåll av allmänintresse bör övervägas. Enbart programinnehåll med tydlig koppling till samhällsinformation bör möjligtvis anses vara av allmänintresse, så som exempelvis krisinformation, nyhetssändningar eller program för språkliga minoriteter och personer med funktionsnedsättning. Att hela public service-kanaler ska framhåvas, inklusive till exempel underhållningsprogram och spelfilm, där bolagen konkurrerar om tittarna med kommersiella bolag på marknaden, bör åtminstone inte komma i fråga för reglering om framhävande.

TV4 betonar att programföretaget inte efterfrågar en sådan reglering, men anför att om en sådan reglering blir aktuell måste även kommersiellt finansierade medier omfattas av begreppet allmänintresse, där de genrer som omfattas gäller för alla.

Warner Bros. Discovery anför att principer om tillgänglighet utan betalningskrav, hög teknisk kvalitet och robusthet, samt deras tillämpbarhet i onlinemiljön, är okontroversiella och inte särskilt utmanande. Även många användargenererade Youtube-videor skulle klara dessa tester. För de som vill att deras innehåll ska kvalificera sig som innehåll av allmänintresse, bör det vara en högre gräns för att differentiera sig från den bredare marknaden, med meningsfulla skyldigheter som åläggs innehållet – till exempel skyldigheten att tillhandahålla opartiska och högkvalitativa nyheter och offentliga angelägenheter. Utan sådana innehållsrelaterade skyldigheter blir argumenten för privilegier för public service mycket svagare. Sverige har en starkare tradition av public service-media än många andra EU-medlemsstater. Kodifiering och upprätthållande av sådana skyldigheter borde inte vara utmanande i praktiken.

Telenor anser att en viktig faktor att beakta är att en eventuell reglering inte får ge fördelaktiga eller ofördelaktiga konsekvenser för olika tekniker att leverera en tv-tjänst.

Bahnhof har anført att operatörerna skulle kunna stå för ett slags internets "hesa Fredrik", det vill säga att vid kriser och katastrofer kunna pusha ut notiser av stort allmänintresse. Fördelen med playtjänster är då att man kan sända meddelanden till exakt de som berörs på ett annat sätt än med kollektiv digital tv av gammalt snitt.

Elektronikbranschen har anført att det inte finns något problem att lösa. SVT Play är tillgänglig att ladda ned gratis där appar finns. Däremot finns det krav på att SVT Play

håller en hög teknisk kvalitet så att appen kan erbjudas där appar finns. Inte heller det har varit ett problem. Det är viktigt att en eventuell reglering är plattformsnöj. Tv-tittandet ser inte ut som det en gång gjorde. Idag konsumerar vi tv på mobil, surfplatta, tv med mera. En eventuell reglering på området måste ta hänsyn till det och inte endast se till enheter som har en tv-mottagare. Många tv-apparater tillgängliggör idag radioappar men det vore ur energieffektivitetshänseende ett misstag att ställa krav på tillgängliggörande av radio på en tv-apparat.

8.1.5 Konsekvenser av regler om framhävande

Public service-bolagen

SVT har anfört att till skillnad från många andra länder där det pågår implementering av framhävanderegler så är utbudet av kanaler och operatörer betydligt mindre i Sverige. Det bör innebära att regler om framhävande får en begränsad påverkan för marknadens aktörer. SVT anser också att ett regelverk bör vara principiellt och teknikneutralt utformat så att det kan anpassas och tillämpas på det mest ändamålsenliga sättet hos berörd aktör eller plattform.

SR har lämnat följande synpunkter. Att bedöma eventuella marknadseffekter vid eventuella regler om framhävande över tid är komplicerat. Som samstämmig forskning visar spelar public service en central roll för demokratin. I en forskningsrapport som publicerades sommaren 2022 saknas stöd för att public service skulle innebära ett hot mot den digitala pressens affärsmodeller. Forskarna konstaterar följande i rapporten. ”Det existerande forskningsläget pekar dock på att det inte finns något motsatsförhållande mellan starka offentliga och starka privata nyhetsmedier på nätet, utan att de i stället växelverkar för att stimulera nyhetsanvändningen i befolkningen som helhet. Public service och dagspressens kombinerade ställning på nätet i Sverige kan sannolikt betraktas som starkast i hela EU. Forskningens bästa svar på frågan om public service är ett hot mot dagspressens digitala affärsmodell blir därför nej.”¹⁵⁰

UR har lämnat följande synpunkter. Även om framhävande av innehåll i allmänhetens tjänst kan uppfattas som en särbehandling bör det beaktas att utgångspunkten för en reglering inte bör vara konkurrensfrågan i sig. Det är en mediepolitisk fråga som omfattar säkerställandet av allmänhetens tillgång till en mångfald av innehåll och en allsidig information, att yttrandefrihet och fri åsiktsbildning kan värnas, samt att alla enskilda ur allmänheten ges bättre möjlighet att uppleva inkludering i samhället och med dess demokratiska institutioner.

¹⁵⁰ SR hänvisar till: Public service. En svensk kunskapsöversikt. Bjerling, J (red). (2022) Göteborg: Nordicom, s. 112.

Övriga respondenter

TV4 har anfört att svenska marknaden inte behöver denna typ av reglering, men att om en sådan införs är det helt avgörande att den inte begränsar sig till enbart vissa mediers finansieringsform. Regleringen får inte snedvrída konkurrensförutsättningarna.

Viaplay Group har anfört att regleringen riskerar att störa konkurrensförutsättningarna på marknaden, särskilt om det inte på lämpligt sätt görs skillnad på innehåll av allmänintresse och hela programkataloger hos aktörer med ett public service-uppdrag. När det gäller framhävande av innehåll online riskerar en reglering att cementera befintliga regulatoriska och maktmässiga asymmetrier mellan framför allt globala mellanhänder och innehållsleverantörer. När det gäller konsekvenser för allmänheten så anser Viaplay Group att det krävs en gedigen behovsanalys som pekar på att det inte redan råder mycket goda förutsättningar att tillgodogöra sig innehåll av allmänintresse.

Warner Bros. Discovery har anfört att erfarenheter från andra marknader tyder på att framhävande måste regleras noggrant för att säkerställa att det inte blir några oavsiktliga konsekvenser för marknaden. Detta är särskilt fallet dels när kommersiella företag producerar och distribuerar innehåll som uppfyller många av de traditionella public service-målen, särskilt vad gäller nyheter, aktualiteter och manusinnehåll, dels när public service-medier har innehåll som liknar deras kommersiella konkurrenters.

Telenor har anfört att en konsekvens kan bli ökade kostnader för slutkunderna. En annan kan vara olika – och därmed orättvisa – villkor för olika operatörer på marknaden om kraven är olika för olika plattformar eller teknologier som används för leverans av tv-tjänster. Konsekvenserna för Telenor skulle vara orimliga och onödiga kostnader som i sin tur leder till ökade kostnader för slutkunderna, det vill säga tittarna.

Bahnhof har anfört att en konsekvens kan bli att polariseringen i samhället kommer att förstärkas eftersom de som inte gillar public service kommer att få något nytt att angripa public service för. Man kan heller inte förutse hur samhällsutveckling och demokrati kommer att utvecklas framåt. Bygger man verktyg för framhävande skulle dessa kunna användas på ett sätt som sannolikt inte gynnar demokratin.

Tele2 har anfört att om framhävande skulle innebära någon typ av prioritering av public service-innehåll när det gäller synlighet och tillgänglighet i exempelvis en app-miljö, skulle konsekvensen bli administrativt och tekniskt merarbete samt hantering av synpunkter och klagomål från programbolag vars innehåll inte framhävs och på så sätt nedprioriteras. En framhävandereglering skulle också kunna innebära en snedvridning av marknaden.

Elektronikbranschen har anfört att regler som medför att produkter kommer att skilja sig åt på olika marknader kan komma att leda till ökade produktionskostnader som i slutändan drabbar konsumenten. En ökad produktdiversifiering skulle också kunna leda till begränsningar för den fria handeln inom Europa, och ställa krav på ökade reservdelslager, något som skulle öka miljöpåverkan. En reglering med trösklar skulle kunna störa konkurrensen.

En viktig aspekt är frågan om den inre marknaden. För tillverkare av konsumentelektronik är marknaden inte endast Sverige, eller ens Norden. Det görs exempelvis inga tv-apparater, plattor eller mobiltelefoner för en svensk marknad. Om det finns krav på att enheter, som man kan se på tv via appar med, ska möta en särskild specifikation i enskilda länder, innebär det en begränsning av den fria inre marknaden och möjligheten att sälja en tv till ett annat land än det från början var tänkt. Det skulle också kräva mer minne i enheterna för att dessa skulle ha apparna från olika länder förinstallerade. I slutändan kommer detta öka kostnaderna, vilket resulterar i dyrare produkter för konsumenterna.

8.2 Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte en framhävandereglering

Myndighetens bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagens befintliga undantag från etableringsfriheten medger inte regler om framhävande. Bestämmelser om framhävande för aktörer som omfattas av etableringsfriheten förutsätter en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen. En framhävandereglering som träffar alla är av den anledningen inte möjlig i dagsläget.

Det är inte heller lämpligt med en reglering som enbart tar sikte på dem som inte omfattas av etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen.

8.2.1 Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte regler om framhävande för dem som omfattas av etableringsfriheten

Enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen har varje fysisk och juridisk person rätt att sända program genom tråd – den så kallade etableringsfriheten. I 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen görs flera undantag från denna etableringsfrihet – bland annat får det i lag föreskrivas skyldighet för nätt innehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (3 kap. 2 § 1 p). Det är genom detta undantag som införandet av regler om vidareändningsplikt gjorts möjligt. I 3 kap. 2 § 3 p samma lag föreskrivs ett undantag för föreskrifter om skyldighet för nätt innehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Den senare punkten infördes för att möjliggöra abonnentinflytande i kabel-tv-nät.¹⁵¹ Det finns i dagsläget enligt MPRT:s bedömning inget undantag i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen som ger möjlighet att ställa krav på framhävande av innehåll av allmänintresse för de aktörer som omfattas av etableringsfriheten. En framhävandereglering som träffar alla är av den anledningen inte möjlig i dagsläget.

8.2.2 Utan en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen kan en framhävandereglering inte träffa alla

Syftet med etableringsfriheten är att aktörer ska kunna verka fritt på tryck- och yttrandefrihetens område utan hinder i förväg från det allmänna. Innebörden av

¹⁵¹ Prop. 2001/02:74 s. 101.

etableringsfriheten är att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagarna.¹⁵² Etableringsfriheten ger inte bara en rätt för programföretag att sända program, utan innefattar även en rätt för nätinnehavare och operatörer att sända andras program.¹⁵³ Yttrandefrihetsgrundlagen medger, som nämnts ovan, vissa undantag från etableringsfriheten, bland annat att nätinnehavare kan åläggas en skyldighet att ge utrymme för vissa program, så kallad vidareändningsplikt. Enligt myndighetens tolkning medger dock inte yttrandefrihetsgrundlagen att aktörer åläggs en skyldighet att framhäva program. De aktörer som omfattas av vidareändningsplikten skulle därmed inte kunna bli föremål för en framhävandereglering utan ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

Myndigheten kan konstatera att det kan finnas sådana subjekt som skulle kunna bli föremål för skyldigheter enligt en framhävandereglering redan nu, eftersom de inte kan anses omfattas av etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Flera länder i Europa har infört framhävanderegler som på ett eller annat sätt reglerar skyldigheter för *leverantörer av användargränssnitt* för medieval eller liknande. Om Sverige skulle gå samma väg och ålägga leverantörer av användargränssnitt sådana framhävandeskyldigheter – till exempel användargränssnitt på tv-apparater och olika internetplattformar – blir frågan om och i så fall vilka av dessa leverantörer och gränssnitt som kan anses omfattas av etableringsfriheten. Det kan bli fråga om svåra avvägningar. Gränserna suddas alltmer ut med tanke på apparatkonvergens och vertikalintegrerade aktörer med olika roller i värdekedjan för mediekonsumtion. MPRT anser att det inte är lämpligt att införa en framhävandereglering som bara träffar vissa aktörer på marknaden men som samtidigt framstår som tillämplig i fler fall än den faktiskt kommer att vara. Lagrådet har nyligen avstyrkt en sådan typ av lagstiftningsmetod i dess yttrande vad gäller genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt (se avsnitt 5.3.2).¹⁵⁴ En reglering där det kan framstå som oklart vilka som faktiskt omfattas riskerar att bli oförutsägbar för aktörerna.

8.3 Vad som kan utgöra ett innehåll av allmänintresse i radio och tv

Ovan har MPRT kommit fram till att en framhävandereglering varken är möjlig eller lämplig i dagsläget. För att svara på uppdraget kommer myndigheten nedan ändå att analysera vad som kan utgöra innehåll av allmänintresse i radio och tv i Sverige inför en eventuell framtida reglering.

Enligt skälen till AV-direktivet får medlemsstaterna införa framhävandeskyldigheter för att säkerställa att innehåll av allmänintresse enligt definierade mål av allmänintresse – såsom mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald – framhävs på lämpligt sätt. Sådana skyldigheter bör vidare endast införas när det är nödvändigt för att uppnå mål av allmänintresse som tydligt definieras av medlemsstaterna i enlighet med unionsrätten. AV-

¹⁵² SOU 2020:45 s. 350.

¹⁵³ Prop. 2021/22:59 s.61-62.

¹⁵⁴ Lagrådsyttrandet i prop. 2022/23:42, bilaga 6.¹⁵⁵ Prop. 2018/19:136 s. 38-39.

direktivet harmoniserar enbart regler vad gäller audiovisuella medietjänster, det vill säga tv. För radio finns inte några motsvarande EU-regler.

Av uppdragsbeskrivningen framgår följande. ”I likhet med skyldigheten att vidareända ett program gäller möjligheten att vidta åtgärder för framhävande för tjänster av allmänintresse, typiskt sett public service. Möjligheten att framhäva innehåll från public service i en onlinemiljö kan därför ses som en utveckling och anpassning av vidareändningsplikten till ett nytt medielandskap och allmänhetens nya konsumtionsmönster.”

Med det sagt är det relevant att titta på varför och hur vidareändningsplikten är begränsad till public service-innehåll. Det är också av vikt att titta på vissa aspekter av den svenska public service-regleringen och public service-bolagens roll i att bidra till *mediapluralism*, *yttrandefrihet* och *kulturell mångfald* mot bakgrund av hur uppdraget ser ut fram till och med 2025.

8.3.1 Public service-regleringen

Radio och tv i allmänhetens tjänst

Regeringen har uttryckt att public service är en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för hela samhället.¹⁵⁵

Uppdraget i allmänhetens tjänst ges i huvudsak genom villkor i public service-bolagens tillstånd att sända i marknätet och genom medelsvillkoren, som gäller för viss tid.

I sändningstillstånden ges de allmänna förutsättningarna för verksamheten i form av tillståndens innebörd, tid och upphörande samt möjligheten till tillgodoräknande av programverksamhet på internet. I tillstånden ställs också de villkor som ska gälla för verksamheten upp i form av allmänna bestämmelser, villkor om innehållet i sändningarna, villkor om hur sändningsrätten ska utövas, villkor för reklam, sponsring och produktplacering samt beredskaps- och säkerhetsfrågor. Det är granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden) som genom granskning i efterhand övervakar om program som sänts eller tillhandahållits står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkoren som ställs upp i sändningstillstånden.¹⁵⁶

SR, SVT och UR har enligt sina respektive sändningstillstånd för perioden 2020–2025 till uppgift att bedriva ljudradio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Verksamheterna ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. SR och SVT ska särskilt slå vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset.¹⁵⁷

Sändningstillstånden får bland annat förenas med villkor som innebär en skyldighet att utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt

¹⁵⁵ Prop. 2018/19:136 s. 38-39.

¹⁵⁶ 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen.

¹⁵⁷ SOU 2022:5 s. 61.

yttrande- och informationsfrihet ska råda i tv eller ljudradio, samt att sända ett mångsidigt programutbud.¹⁵⁸ Sändningstillstånden för perioden 2020–2025 har förenats med sådana villkor för samtliga public service-bolag.¹⁵⁹ I SVT:s och SR:s sändningstillstånd föreskrivs vidare att det ska ingå nyheter.¹⁶⁰ UR ska förmedla nyheter för barn och unga enligt sändningstillståndet.¹⁶¹

Kravet på opartiskhet innebär bland annat att olika åsiktsinriktningar ska få komma till tals och balanseras. Att innehåll från public service svarar mot krav på bland annat opartiskhet och saklighet har ansetts som centralt för allmänhetens förtroende för public service.¹⁶²

SR, SVT och UR ska enligt sina respektive medelsvillkor varje år följa upp och redovisa hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts enligt villkor i sändningstillstånd, medelsvillkor och andra beslut av regeringen som har meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. Syftet med dessa så kallade public service-redovisningar är att skärpa public service-bolagens fokus på hur uppdraget uppfylls och ge statsmakterna ett underlag inför att villkoren ska förnyas, men även att informera avgiftsbetalarna, allmänheten, om hur medlen används för att kunna stimulera till offentlig debatt.¹⁶³ Granskningsnämnden bedömer årligen i efterhand, utifrån redovisningar från public service-bolagen, om bolagen har uppfyllt sina uppdrag.¹⁶⁴

Public service-innehåll på internet omfattas inte av villkoren i sändningstillstånden

Idag gäller de villkor som ställts upp i sändningstillstånden enbart för sändningar i marknätet. Granskningsnämnden kan alltså inte granska webbexklusiva sändningar eller tillhandahållanden på till exempel SVT Play, SR Play och UR Play utifrån villkoren om krav på opartiskhet och saklighet.

I propositionen *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*¹⁶⁵ föreslog regeringen bland annat att yttrandefrihetsgrundlagen skulle ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-bolagens programverksamhet på internet. Ändringarna i yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft den 1 januari 2023 och punkten 7 i 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen har numera följande lydelse: ”Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om [...] villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.”

I mars 2021 tillsattes en utredning som bland annat hade i uppdrag att bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkoren som gäller för public service-bolagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet. I betänkandet *Innehållsvillkor*

¹⁵⁸ 4 kap. 8 §, 9 § 13 och 11 kap. 3 § första stycket radio- och tv-lagen.

¹⁵⁹ 12 § för SR, 13 § för SVT och 14 § för UR.

¹⁶⁰ 8 § för SVT och 7 § för SR.

¹⁶¹ 10 §.

¹⁶² Prop. 1990/91:149 s. 73 och prop. 2018/19:136 s. 17.

¹⁶³ Prop. 1995/96:161 s. 76.

¹⁶⁴ 22 § förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

¹⁶⁵ Prop. 2021/22:59.

för *public service på internet*¹⁶⁶ föreslog utredningen en lagändring som gör det möjligt att ställa upp vissa programrelaterade villkor för public service-sändningar och tillhandahållanden på internet under åren för den återstående delen av tillståndsperioden (det vill säga fram till 2025). Dessa villkor avser opartiskhet och saklighet, genmäle och beriktigande, reklam och andra annonser, sponsring och produktplacering. I proposition 2022/23:83 föreslås lagändringar i enlighet med utredningens förslag som ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Lagförslaget innebär alltså att det är möjligt för regeringen att ställa upp villkor om opartiskhet och saklighet även för public service-sändningar av ljudradio och tv samt beställ-tv och beställradio på internet. I utredningens uppdrag ingick också att analysera hur en övergång till ett mer teknikneutralt uppdrag kan ske från och med den 1 januari 2026. Utredningen ansåg att all publicistisk verksamhet bör lyda under de särskilda innehållskrav som bör ställas på radio och tv i allmänhetens tjänst – även publicering av text. Utredningen framhöll att en särskild lag om public service är en lämplig form för en mer ändamålsenlig reglering av public service på längre sikt.¹⁶⁷

Regeringen har beslutat om kommittédirektiv för en parlamentarisk kommitté som gets i uppdrag att föreslå hur public service-uppdraget ska regleras från 2026. Kommittén ska bland annat föreslå vilka styrdokument utöver författningar som behövs för en fullständig och så långt möjligt teknikneutral reglering av public service-uppdraget.¹⁶⁸ Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.

8.3.2 Public service-innehållet utgör innehåll av allmänintresse

Myndighetens bedömning: Public service-bolagens radio- och tv-program utgör sådant innehåll av allmänintresse som skulle kunna omfattas av en framhävandereglering.

Det finns inga kommersiella aktörer idag som har att följa villkor som knyter an till frågor om mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald på motsvarande sätt som public service-bolagen.

Public service-innehållet utgör innehåll av allmänintresse

Enligt AV-direktivet får framhävandeskyldigheter införas för att säkerställa att innehåll av allmänintresse framhävs på lämpligt sätt enligt definierade mål av allmänintresse – såsom *mediepluralism*, *yttrandefrihet* och *kulturell mångfald*. Med begreppet mediepluralism menas bland annat att det ska råda en pluralism inom media, där ett flertal röster, åsikter och analyser kan ta plats. Sålunda kan mediepluralism både koppla an till en marknadsmångfald, där många aktörer kan ta plats, och till ett medieinnehåll som omfattas av krav på att utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningssyttringar och att hela landet ska speglas i utbudet.

¹⁶⁶ SOU 2022:5.

¹⁶⁷ SOU 2022:5.

¹⁶⁸ Dir 2023:27.

I dagsläget kopplar public service-bolagens tv- och radioprogram – genom deras uppdrag – direkt an till de definierade mål av allmänintresse som nämns i AV-direktivets artikel 7a.

Redan genom dagens regler om vidareändningsplikt framgår att det finns ett starkt allmänintresse av att befolkningen i hela landet nås av public service-bolagens programutbud. Vidareändningsplikten omfattar tv-sändningar och sökbar text-tv där sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet. I dagsläget är det bara public service-bolagens sändningstillstånd som är förenade med båda dessa villkor. För tv-sändningar ska tillståndet även ha förenats med villkor om ett mångsidigt programutbud där det ska ingå nyheter.

Genom detta har det i förarbetena till bestämmelserna om vidareändningsplikt ansetts av regeringen att yttrandefrihet och informationsfrihet främjas samt att hushållen ges tillgång till ett mångsidigt programutbud som under krav på saklighet och opartiskhet tar hänsyn till olika åldersgruppers behov, intresset av att spegla kulturell mångfald, funktionshindrades behov och andra samhällsviktiga intressen.

I SR:s, SVT:s och UR:s nuvarande sändningstillstånd finns flera villkor som knyter an till frågor om mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald. Public service-bolagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud. SR:s och SVT:s programutbud ska omfatta allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Programverksamheterna ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Public service-bolagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar. SR och SVT ska i sitt kulturutbud spegla de många olika kulturer och kulturyttringar som finns i Sverige. Nyhetsverksamheten inom SR och SVT ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program. Nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska utgå från olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter. UR ska erbjuda ett mångsidigt utbud som speglar de olika kulturer som finns i Sverige och innehåller program från olika delar av världen. Detta är bara en del av de villkor i sändningstillstånden som knyter an till frågor om mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald.

Mot denna bakgrund anser MPRT att public service-bolagens radio- och tv-program utgör sådant innehåll av allmänintresse som kan omfattas av en framhävandereglering.

Andra aktörers innehåll bör inte omfattas

Vad gäller frågan om innehåll av allmänintresse även skulle kunna omfatta kommersiella aktörers innehåll kan myndigheten konstatera att det inte finns någon kommersiell aktör idag som har att följa villkor som knyter an till frågor om mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald på samma sätt som public service-bolagen – vilket enligt MPRT bör vara en förutsättning för att innehåll ska kunna utgöra innehåll av allmänintresse enligt de principer som anges i artikel 7a AV-direktivet.

Vad sedan gäller konkurrensen mellan public service-bolagens innehåll och kommersiella aktörers innehåll kan myndigheten konstatera att artikel 7a i sig är konkurrenshämmande inom de ramar som artikeln sätter upp. Enbart det förhållandet att en eventuell framhävandereglering får en snedvridande effekt till förmån för public service är således inte skäl i sig att låta innehåll från fler leverantörer av medietjänster omfattas. I detta sammanhang måste även beaktas frågan om proportionalitet gentemot de aktörer som skulle bli skyldiga att framhäva. En reglering likt den i Tyskland, där ett stort antal kommersiella leverantörer av medietjänster bedöms tillhandahålla innehåll av allmänintresse, skulle enligt MPRT:s bedömning bli alltför betungande för de aktörer som blir skyldiga att framhäva. En eventuell framhävandereglering skulle alltså behöva vara så begränsad som möjligt för att inte i alltför stor utsträckning påverka friheten för dessa aktörer att organisera sin verksamhet så som de önskar.

Mot denna bakgrund bör det i dagsläget endast vara public service-innehåll som skulle kunna bli föremål för en framhävandereglering. Detta innebär dock inte att det vid en framtida utredning av en framhävandereglering inte skulle kunna göras en annan bedömning, beroende på vilka regler som föreslås och hur medielandskapet och public service-uppdraget ser ut då.

Det är inte motiverat att bestämma att vissa delar av public service-utbudet är av större allmänintresse än andra

Av artikel 7a AV-direktivet följer att det är *medietjänster* som får framhävas. Regeringen har i förarbeten där det diskuteras vilket innehåll som skulle vara vidareutredningspliktigt uttalat att så länge public service-bolagen organiserar sitt programutbud i enlighet med sitt uppdrag bör utgångspunkten vara att det inte är motiverat att bestämma att vissa delar av utbudet är av större allmänintresse än andra delar av utbudet.¹⁶⁹ MPRT anser att det är en bra utgångspunkt att ha även i det nu aktuella sammanhanget vad gäller frågan om vad som kan utgöra innehåll av allmänintresse, särskilt mot bakgrund av att det inte bara är nyheter och aktualitetsprogram som träffas av principer som mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald, utan det är hela bredden av public service-bolagens programutbud, sedd som en helhet, genom public service-uppdraget så som det är formulerat i sändningstillstånden. Mot denna bakgrund bör en eventuell reglering om framhävande omfatta det utbud av program som public service-bolagen har som en helhet.

8.4 Finns det behov av en framhävandereglering?

8.4.1 Synpunkter från aktörer och intressenter

Public service-bolagen

SVT har anfört att det är av avgörande betydelse för SVT – liksom för all public service-verksamhet – att verksamheten åtnjuter ett högt förtroende hos befolkningen. Förtroende byggs – förutom genom produktion, sändning av högkvalitativa program, ett brett och mångsidigt utbud, spegling av olika kulturer samt opinionsyttringar – även av att det finns en hög kännedom om utbudet hos allmänheten. En viktig del i hög kännedom är i sin tur

¹⁶⁹ Prop. 2004/05:105 s. 23.

att SVT:s innehåll är enkelt och lätt att hitta på de ställen där allmänhetens mediekonsumtion sker.

Marknaden för digital distribution och miljöer för konsumtion av tv kännetecknas bland annat av ett stort antal aktörer som utgör mellanhänder och så kallade gatekeepers/grindvakter mellan programföretag och publiken. Starka kommersiella intressen styr och flera av de stora aktörerna kontrollerar såväl innehåll som distribution samt gränssnitt för konsumtion och mottagarutrustning, vilket får stort genomslag på vad som lyfts fram för publiken. Det finns enligt SVT:s mening anledning att utgå från att utvecklingen på mediemarknaden kommer att fortsätta i den riktningen och att regler om framhävande därför är en förutsättning för att säkra tillgången till SVT:s innehåll också på sikt.

SVT:s utbud idag är efterfrågat och SVT:s app SVT Play har en god ställning på marknaden, vilket hittills gett en bra och rimligt framskjuten placering hos de aktörer och på de plattformar där SVT valt att distribuera sitt utbud. Marknaden är dock i ständig förändring och det finns i praktiken inga garantier för att SVT:s ställning och position på marknaden kan upprätthållas. Det förekommer redan idag situationer där SVT:s online-innehåll inte är enkelt och direkt tillgängligt för tittaren. Detta är ett reellt problem idag och SVT kan dessutom notera en förändring de senare åren, där aktörernas intresse av att lyfta fram SVT:s utbud minskat. I en hårdnande konkurrens med ökat utbud och större beroende av nya, fler och andra aktörer för att nå ut med utbudet finns en påtaglig risk för att SVT:s ställning och därmed möjligheter att påverka sin placering utvecklas negativt. SVT bedömer därför att det, för att långsiktigt säkra allmänhetens kännedom om och tillgång till SVT:s innehåll, finns behov av att införa ett reglerat krav på framhävande av sådant innehåll redan idag.

Hos de aktörer, på de skärmar och i de miljöer där SVT Play installerats, förekommer en stor mängd innehåll inte minst från globala aktörer. Ett exempel på den komplexitet som föreligger är smart-tv. Den yta som först når en tittare som sätter på sin smart-tv för att ta del av sitt tv-utbud kan i många fall ha en mängd installerade appar, men inte SVT:s. I de fallen krävs ytterligare åtgärder för att hitta eller ens nå SVT:s onlineutbud. Användare kan i vissa sammanhang först behöva scrolla sig längst ned på sidan och hitta leverantörens appbutik. I ett exempel som gäller Google Play-butiken finns SVT Play inte på första sidan utan man måste öppna sökfunktionen, där SVT Play finns bland populära appar, och ladda ned appen. När appen laddats ned, behöver användaren scrolla sig längst ned på första sidan för att hitta den och manuellt välja den som "favorit" för att den ska få en framskjuten placering i gränssnittet. Det förekommer dessutom att appen försvinner eller flyttas vid uppdatering av smart-tv:n eller dess operativsystem, vilket innebär att proceduren ovan helt eller delvis behöver göras om.

För den genomsnittlige tv-konsumenten kan de åtgärder som krävs för att enkelt komma åt SVT:s innehåll framstå som komplexa och kräva stor ansträngning. För de konsumenter som har mindre erfarenhet och kunskaper om navigering i digitala miljöer kan nödvändiga åtgärder snarare utgöra oöverstigliga hinder.

Behov av framhävande av SVT:s innehåll aktualiseras i flera led, från appbutiker och smart-tv-gränssnitt (oavsett om SVT Play förinstallerats eller inte) till andra aktörers plattformar och gränssnitt där användare tar del av sitt utbud. Omfattningen av mängden innehåll skiljer sig mellan aktörer och gränssnitt och kan variera över tid. Vid en tidpunkt då en aktör nått en viss mängd innehåll från ett visst antal innehållskällor, kan det förväntas att aktören bibehåller sin ställning på marknaden. Det gäller idag beträffande aktörer som baserar sitt utbud på iOS eller Hbb-applikationer där SVT:s utbud förekommer. På längre sikt kan samma behov uppstå även i andra plattformar hos andra aktörer där SVT väljer att distribuera innehåll. Sådana plattformar och aktörer kan till exempel vara följande.

- Globala plattformar som drivs och tillhandahålls hos Apple, Google och Amazon själva.
- Aktörer som utvecklar egna gränssnitt på tv-skärmar, till exempel Samsung, Sony eller Panasonic tv-apparater.
- Traditionella tv-operatörer som i tillägg till det utbud de vidaresänder, inkluderar utbud online i sina internetbaserade boxar.

SR anser att det finns skäl att införa nationella bestämmelser om framhävande av innehåll av allmänintresse när det gäller radio. Även om definitionen av vad allmänintresse är kan variera borde det stå utom allt rimligt tvivel att de delar som ryms inom beredskapsuppdraget är centrala oavsett definition. Behovet av nationella bestämmelser inom området kan på goda grunder antas öka i ett alltmer digitaliserat och konsumtionsmässigt heterogent medielandskap, inte minst för att minska sårbarheten i lägen av höjd och högsta beredskap eller vid kriser i fredstid. Risken är annars att olika grupper får allt svårare att ta del av nyheter och samhällsinformation från SR när de som bäst behöver den.

Nationella bestämmelser måste förhålla sig till den mångfald av distributörer och aggregatorer som utgör dagens mångfacetterade medielandskap. Det är lätt att se en utveckling där innehåll av allmänintresse ges en mindre betydande plats vid exempelvis olika sökningar, vid presentation av material eller i de olika gränssnitt som möter konsumenten. Allt detta riskerar att försvåra tillgången till oberoende information och nyheter.

En annan utmaning är svårigheterna att verifiera källor och nyheter ursprung i ett nytt medielandskap. Framväxten av ”deep fakes” och avancerad AI som kan framställa falska budskap talar också för vikten att säkerställa tillgången till oberoende och trovärdig information och nyheter för att minska samhällets sårbarhet för påverkans- och destabiliseringskampanjer.

Det finns i grunden samma skäl att framhäva audiellt som audiovisuellt innehåll. Dock bör det noteras att det unika beredskapsuppdrag som SR har i ännu högre grad pekar mot vikten av att framhäva SR:s innehåll för att minska samhällets sårbarhet i kriser i fredstid, samt vid höjd och högsta beredskap.

När det gäller hur SR:s innehåll kan behöva framhävas idag och framgent är det viktigt att konstatera att en rad faktorer som teknisk utveckling, marknadsförändringar, nya

konsumtionsmönster, ändrat säkerhetspolitiskt klimat tillsammans eller var för sig kan komma att accentuera de behov som redan finns. Det är därför viktigt att ett eventuellt kommande regelverk formuleras på ett sådant sätt att det är hållbart över tid. Här finns det skäl att poängtera den särskilda roll som radio spelar i bilen och vikten av att det även i framtiden kommer att kunna gå att konsumera radio i bilen.

UR har anfört att möjligheterna att nå ut med public service-innehållet i en onlinemiljö påverkas av många fler aktörer än vid sändning i broadcast. Viktigt är att enbart nättrafiken omfattas av regler om nätneutralitet. Ett särdrag i en onlinemiljö är exempelvis algoritmer som skapar begränsningar för enskilda ur allmänheten att få tillgång till innehåll. Ägare av nät, hårdvara och mjukvara har möjlighet att begränsa att innehåll i UR:s tjänster når ut. Företag som exempelvis tillhandahåller söktjänster påverkar allmänhetens möjlighet att upptäcka innehåll som publiceras i allmänhetens tjänst.

UR har inte utfört några egna organiserade studier om hur UR:s innehåll är upptäckbart i till exempel sökmotorer och appbutiker, men bedömer att det finns ett behov av att överväga en reglering även i Sverige som ställer krav på framhävande av innehåll av allmänintresse. Överväganden om en reglering bör inte enbart baseras på en analys av hur public service-bolagens innehåll idag framhävs i olika onlinemiljöer. I övervägandena bör också ingå en analys av hur onlinemiljön kan komma att utvecklas framöver med ökade risker för att innehåll av allmänintresse inte når fram till allmänheten.

TV4 har anfört att det inte finns ett behov av nationella bestämmelser om innehåll av allmänintresse inom det svenska territoriet där medier av allmänintresse har god igenkänning och exponering.

Viaplay Group anser att det inte finns behov av att införa framhävanderegler i Sverige.

Warner Bros. Discovery har inga principiella invändningar mot att medlemsstaterna inför krav på framhävande, men anser att effekterna på den breda audiovisuella marknaden och på OTT-tjänster, som de som lanseras eller troligen kommer att lanseras av Warner Bros. Discovery, noggrant utvärderas innan lansering. Frågan är om avsikten är att införa en framhävandereglering endast för linjär distribution, eller om det ska vara programföretagets public service-innehåll som ska framhävas, oavsett distributionssätt och vald plattform. Den sistnämnda lösningen väcker vidare frågor om hur tjänster som gynnas av framhävande bör bestämmas och hur man säkerställer att public service-innehållet är tillräckligt framhåvt. I detta sammanhang är det kanske relevant att den föreslagna europeiska mediefrihetsakten (EMFA) innehåller en bestämmelse som ger konsumenter rätt att ta del av ett flertal nyheter och aktualitetsinnehåll som producerats med respekt för redaktionell frihet för leverantörer av medietjänster.

Operatörer och distributörer

Telenor har uppgett att det finns ett behov av nationella bestämmelser om framhävande av innehåll av allmänintresse som inte tillgodoses av kommersiella aktörer. Telenor framhäver public service-innehåll idag genom att det visas för tittare i EPG:er oavsett om tittaren använder en tv-box från Telenor, nyttjar Telenors tjänst via en dator eller via en app i mobilen, surfplattan, tv-skärmen eller via Apple-TV etcetera.

Bahnhof har anfört att en framhävandereglering skulle kunna missbrukas och det är i så fall även ett direkt brott mot reglerna om nätneutralitet. Innehåll ska konkurrera av egen kraft på olika sätt, genom bra nyhetsvärdering och underhållning.

Tele2 har anfört att det inte finns ett behov av framhävanderegler. Vidaresändningsplikten syftar till att säkerställa att public service-kanalerna är tillgängliga för alla utan extra kostnad för själva mottagandet oavsett distributionsnät. I en onlinemiljö finns det inget som hindrar tillgängligheten till public service-kanalerna, och det är – bortsett från kostnaden för internetaccess – public service-bolagen som avgör huruvida betalvägg ska tillämpas eller inte. Utifrån detta perspektiv kan eventuella regler om framhävande inte likställas eller jämföras med reglerna om vidaresändningsplikt, och de kan inte heller anses utgöra en ”anpassning av vidaresändningsplikten till ett nytt medielandskap”. Eventuella regler om framhävande skulle vara något annat.

Elektronikbranschen har uppgett att det inte finns ett behov av reglering som ställer krav på framhävande av allmänt intresse. Det är inte ett problem för konsumenter idag att hitta till SVT Play. SVT Play är dessutom en av de mest, om inte den mest, nedladdade appen på olika plattformar.

8.4.2 I dagsläget finns inget behov av en framhävandereglering

Myndighetens bedömning: Det finns inget behov av en framhävandereglering i dagsläget, men med beaktande av den snabba utvecklingen på medieområdet bör frågan om framhävande utredas snart igen.

En utgångspunkt bör vara att innehållet behöver vara lättillgängligt, synligt och lätt att hitta för alla

I förarbetena inför den nuvarande tillståndsperioden uttrycks att public service är en kollektiv nyttighet som har ett demokratiskt värde för hela samhället. För att public service ska kunna ha den rollen även i framtiden krävs att verksamheten fortsatt upplevs som relevant och att förtroendet för verksamheten förblir högt. Enligt regeringen kräver det i sin tur att utbudet, genom att finnas där publiken finns, når ut till en så stor del av befolkningen som möjligt.¹⁷⁰

MPRT kan inledningsvis konstatera att för att public service-innehållet ska ha fortsatt relevans måste innehållet finnas där publiken finns och dit publiken förflyttar sig. MPRT kan vidare konstatera att i detta ingår att public service-innehållet behöver finnas där konsumenten gör sina medieval och att innehållet där behöver vara lättillgängligt, synligt och lätt att hitta för alla, även för dem som inte har kännedom om public service-innehållet och för dem som kanske inte vänder sig till public service i första hand för sin mediekonsumtion.

¹⁷⁰ Prop. 2018/19:136 s. 38-39.

Inget behov just nu, men med beaktande av den snabba utvecklingen på medieområdet bör frågan om framhävande utredas snart igen

I enkätssvaren och remissvaren avseende utkastet till denna rapport har det framkommit flera exempel på när public service-tjänsterna inte är synliga och potentiellt kan vara svåra att upptäcka och hitta. Ett exempel är användargränssnitt på vissa smart-tv-apparater där en användare – för att ta del av public service-innehållet – först måste ta sig till en appbutik, och själv hitta public service-bolagens playtjänster. MPRT ser här att det finns en potentiell risk för att färre kommer att ta del av public service-innehållet i till exempel sådana gränssnitt om det inte framhävs, särskilt i den del av befolkningen som inte har kännedom om public service-innehållet och den del som kanske inte vänder sig till public service i första hand för sin mediekonsumtion, och som därav inte aktivt söker efter innehållet. Hittills har dock public service-bolagen, trots ökad konkurrens på mediemarknaden, lyckats behålla en stark ställning. SVT1 är, jämte TV4, den största programtjänsten och står tillsammans med TV4 för mer än hälften av allt tittande. SVT Play är den största svenska streamingtjänsten både i tittade minuter och i räckvidd. Dessutom ökar både tittartiden och räckvidden. I det digitala tv-landskapet är SVT Play väsentligt större än de svenska kommersiella tjänsterna. Sverige är ett av få länder i Europa där ett public service-bolags streamingtjänst för tv är störst på marknaden. SR når fortsatt flest lyssnare per dygn (48,1 procent i åldersintervallet 12-79 år 2022). Under 2021 var P4 den av de svenska radiokanalerna som hade högst lyssnartid, därefter kom P1 och P3. Förskjutningen från analog radio till digitalt lyssnande sker främst via poddar. Många av de mest populära titlarna bland poddar är publicerade av SR.¹⁷¹

Av den anledningen kan MPRT inte se att det just nu finns ett behov av en framhävandereglering, trots de risker och problem som public service-bolagen pekar på. Medieområdet är dock i stark förändring och den tekniska utvecklingen går snabbt. Eftersom området utvecklas vad gäller teknik, konkurrens från globala aktörer, konsumtion samt efterfrågan från publiken är det viktigt att utvecklingen på medieområdet följs noga och att frågan om behov av en framhävandereglering utreds snart igen.

Andra bestämmelser på EU-nivå med koppling till framhävande

På EU-nivå finns även annan reglering som på olika sätt är tänkt att förbättra förutsättningarna för bland annat programföretag att verka i den digitala miljön och konkurrera med andra aktörer på mer likvärdiga villkor. I artikel 6.5 i förordningen om digitala marknader (DMA)¹⁷² finns till exempel ett förbud för så kallade grindvakter¹⁷³ att behandla tjänster och produkter som erbjuds av grindvakterna själva förmånligare, när det

¹⁷¹ För källhänvisningar till uppgifterna se marknadsbeskrivningen i kapitel 3.

¹⁷² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828.

¹⁷³ Ett företag ska betecknas som grindvakt om det har en betydande inverkan på den inre marknaden, tillhandahåller en central plattformstjänst som är en viktig ingång för företagsanvändare för att nå ut till slutanvändare, och har en fast förankrad och varaktig ställning i sin verksamhet eller det kan förutses att det kommer att ha en sådan ställning inom en nära framtid. Se vidare artikel 3 i DMA.

gäller rangordning¹⁷⁴ och tillhörande indexering och webbsökning, än liknande tjänster eller produkter från en tredje part.

8.5 Aspekter att ta hänsyn till inför en eventuell reglering

Som framgår ovan lämnar myndigheten inte författningsförslag i fråga om krav på framhävande. Vissa medskick inför en eventuell fortsatt beredning av frågan ges ändå nedan.

8.5.1 En reglering bör förutsätta ett teknikneutralt public service-uppdrag

En skillnad mellan public service-innehåll online och public service-bolagens vidaresändningspliktiga marksändningar är att public service-innehåll online i dagsläget inte omfattas av de innehållsvillkor som framgår av sändningstillstånden. En framhävande-reglering bör förutsätta att public service-innehåll online omfattas av villkor som kopplar an till sådana principer som mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald som angetts ovan (jämför 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen och vidaresändningsplikten som kopplar det vidaresändningspliktiga innehållet till saklighets- och opartiskhetskraven). Frågan om reglering bör därför anstå till dess public service ges en teknikneutral och heltäckande reglering i linje med vad utredningen om innehållsvillkor på internet för public service¹⁷⁵ föreslagit och som public service-kommittén ska lämna förslag kring.¹⁷⁶ Detta borde tidigast kunna ske 2026, det vill säga i nästa tillståndsperiod.

8.5.2 Risk för att en reglering inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av jurisdiktionen

Frågan om svensk jurisdiktion är avgörande för hur stor effekt en nationell framhävandereglering kan få. Samma jurisdiktionsregler gäller för sådana aktörer som kan bli föremål för en framhävandereglering enligt artikel 7a AV-direktivet som för tjänsteleverantörer enligt artikel 3.1 e-handelsdirektivet¹⁷⁷. Detta synsätt har bekräftats i myndighetens kontakter med EU-kommissionen. E-handelsdirektivet är till största delen genomfört i Sverige genom den så kallade e-handelslagen¹⁷⁸. Artikel 3.1 e-handelsdirektivet motsvaras av 2 § e-handelslagen. Enligt 2 § e-handelslagen är en leverantör etablerad i Sverige om näringsverksamheten bedrivs här och leverantören har sitt fasta driftställe här. Detta skulle innebära att Sverige enbart skulle ha jurisdiktion över de leverantörer som är etablerade i Sverige. MPRT kan konstatera att flertalet av de leverantörer av användargränssnitt för medieval som används av konsumenterna i Sverige i dagsläget har sitt

¹⁷⁴ Den relativa position som tilldelas varor eller tjänster som erbjuds via onlinebaserade förmedlingstjänster, onlinebaserade sociala nätverkstjänster, videodelningsplattformstjänster eller virtuella assistenter, eller den relevans som sökresultat ges av sökmotorer, såsom dessa presenteras, organiseras eller vidarebefordras av företag som tillhandahåller onlinebaserade förmedlingstjänster, onlinebaserade sociala nätverkstjänster, videodelningsplattformstjänster, virtuella assistenter eller sökmotorer, oavsett vilka tekniska medel som används för sådan presentation, organisation eller vidarebefordran och oavsett om endast ett resultat presenteras eller vidarebefordras (artikel 2.22 i DMA).

¹⁷⁵ SOU 2022:5.

¹⁷⁶ Kommittédirektiv: Långsiktiga villkor för ett hållfast och oberoende public service, 2023:27.

¹⁷⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

¹⁷⁸ Lag 2002:562.

fasta driftställe utanför Sveriges gränser. Dessa leverantörer skulle således inte kunna omfattas av en framhävandereglering med stöd av artikel 7a. MPRT bedömer att, vid övervägande av en framhävandereglering för radio, bör det ligga närmast till hands att tillämpa samma jurisdiktionsregler som för tv.

Det är, med hänsyn till hur jurisdiktionssituationen ser ut i dagsläget, inte sannolikt att en framhävandereglering blir praktiskt verkkningsfull vad gäller vissa typer av användargränssnitt där leverantören inte har säte i Sverige.

8.5.3 Krav på att tillhandahålla utbud kan inte hämta sitt stöd i artikel 7a

En sådan framhävandereglering som artikel 7a AV-direktivet ger möjlighet till innefattar inte någon vidareändningsplikt i sig. Detta synsätt har bekräftats i myndighetens kontakter med EU-kommissionen. I EU-rättsliga termer innebär det att artikel 7a inte reglerar ”must carry”-skyldigheter (som i stället regleras i artikel 114.1 den europeiska kodexen om elektronisk kommunikation, se avsnitt 2.2.1). Om det är önskvärt att ett krav på framhävande ska innefatta ett krav på att innehåll av allmänintresse även måste *tillhandahållas* – inte bara framhävas på de platser där innehållet redan finns – behövs särskilda teknikneutrala regler av ”must carry”-modell. Uppdragsbeskrivningens utgångspunkt att ”möjligheten att framhäva innehåll från public service i en onlinemiljö i sig kan ses som en utveckling och anpassning av vidareändningsplikten enligt radio- och tv-lagen” skulle alltså kräva en ny typ av tillhandahållandeplikt.

8.5.4 Hur en framhävandereglering skulle kunna utformas

Utifrån både de nationella och europeiska enkätsvaren kan MPRT konstatera att den gemensamma nämnaren för de potentiella ytorna eller miljöerna för framhävande av innehåll av allmänintresse skulle kunna benämnas som *gränssnitt* eller *användargränssnitt* – helt enkelt den yta eller miljö där medietjänster presenteras för mediekonsumenten och där denne gör sitt medieval. För en effektiv reglering skulle aktörer som tillhandahåller eller har inflytande över ett sådant gränssnitt till mediekonsumenten vara skyldiga att framhäva innehåll av allmänintresse. Det skulle till exempel kunna röra sig om gränssnitt på smarta tv-apparater, gränssnitt i smarta högtalare, gränssnitt hos tv-operatörer, gränssnitt som baseras på appar i set-top-boxar, eller gränssnitt i streamingtjänster som erbjuder public service-innehåll. I takt med medieutveckling, teknisk utveckling och ändrade tittarbetenden kan det på sikt, som SVT anført, bli så att även gränssnitt hos andra aktörer och på andra plattformar blir aktuella för distribution av och tillgång till public service-bolagens utbud. Samtidigt som en reglering bör vara heltäckande och fånga in olika typer av gränssnitt där mediekonsumenten gör sina medieval måste det av en författning tydligt framgå vilka typer av aktörer som åläggs skyldigheter. Framhävandekraven kan också tänkas se olika ut för olika gränssnitt.

För onlinemiljön skulle en framhävandereglering kunna innebära att public service-bolagens playtjänster ska framhävas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt på användargränssnitt för medieval genom att innehållet är lätt tillgängligt, synligt och lätt att hitta på plattformar och användargränssnitt där allmänheten gör sina medieval och där public service-bolagen valt att finnas.

Public service-bolagen har även lyft andra frågor som kan behöva analyseras vidare om en reglering skulle bli aktuell i framtiden. Det gäller bland annat svårigheter att verifiera källor och nyheter ursprung i det nya medielandskapet och att det kan uppstå förväxlingsrisk genom att lyssnaren och tittaren inte kan vara säkra på vem avsändaren är eller misstar en annan aktörs innehåll för att vara public service-innehåll. Ytterligare ett analysområde som public service-bolagen lyft är vilken transparens och insyn som behövs i de algoritmer och andra funktioner hos olika operatörer som styr resultat och utfall av olika sökningar.

MPRT konstaterar vidare att vad som skulle kunna anses vara lämpliga åtgärder för framhävande av innehåll av allmänintresse skiljer sig åt beroende på typen av gränssnitt. En framhävandereglering varken kan eller bör detaljbeskriva några framhävandeåtgärder. Grundläggande principer för ett framhävande behöver dock framgå av en reglering.

Flera respondenter till enkäterna har talat om vikten av en teknikneutral reglering. Med beaktande av teknikutvecklingen under de senaste årtiondena och lagregleringar som snabbt blir svårtolkade i den nya tekniska verkligheten är det en väsentlig förutsättning att en reglering om framhävande utformas så teknikneutralt som möjligt. För att en reglering ska kunna vara effektiv bör den vidare ha ett brett tillämpningsområde såtillvida att alla typer av platser eller gränssnitt där tittarna/lyssnarna exponeras för medieinnehåll omfattas.

8.5.5 Principerna om tillgänglighet utan betalningskrav, teknisk kvalitet och robusthet

Enligt public service-bolagens medelsvillkor ska sändningarna kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning. Principen handlar om att allmänheten ska kunna ta del av public service-innehåll utan att behöva betala för det. Ett krav på framhävande bör, enligt MPRT, inte få innebära någon kostnad för allmänheten för själva framhävandet. Detta är i linje med det som föreskrivs för vidaresändningspliktiga sändningar, nämligen att dessa ska kunna tas emot på ett tillfredställande sätt utan kostnad för själva mottagandet (9 kap. 1 § tredje stycket radio- och tv-lagen).

SVT har anfört att frågor om teknisk kvalitet och robusthet är helt centrala för att säkerställa SVT:s uppdrag att nå publiken i alla lägen – inte minst inom beredskapsuppdraget. SVT har i andra sammanhang lyft vikten av att dessa målsättningar säkerställs på ändamålsenliga sätt i den svenska infrastrukturen för internet, inte minst mot bakgrund av hur människors mediekonsumtion utvecklas. SVT har däremot svårt att se att dessa frågor är relevanta för den reglering som avses i detta sammanhang.

SR har å sin sida anfört att det under överskådlig tid inte kommer att gå att uppnå samma nivå av robusthet för ljudradio online som finns i det analoga FM-nätet. SR har vidare anfört att det knappast är en framkomlig väg att ställa samma krav på robusthet och teknisk kvalitet i den samlade onlinemiljön på samtliga aktörer, samt att förutsättningarna för dessa aktörer är alltför skiftande.

MPRT kan här konstatera att det i första hand ligger på public service-bolagen att se till att deras tjänster på egna plattformar upprätthåller en hög teknisk kvalitet och att de tillhandahålls på platser och användargränssnitt som upprätthåller denna princip för slutanvändaren. När det gäller public service-bolagens tjänster på andra plattformar så är

det public service-bolagen som avgör var de vill finnas och vilka de kan ingå avtal med. Som nämnts ovan utgör inte framhävande enligt artikel 7a i AV-direktivet något krav i sig på faktiskt tillhandahållande. Artikeln handlar om att innehåll av allmänintresse ska framhävas – där det finns. På vilket närmare sätt de grundläggande principerna om tillgänglighet utan betalningskrav, teknisk kvalitet och robusthet kan och bör beaktas i en reglering om framhävande får därmed bedömas vidare i ett eventuellt fortsatt beredningsarbete.

Bilaga 1

Aktörer och intressenter samt utländska myndigheter som getts möjlighet att besvara myndighetens enkäter

Programföretag

Bauer Media
C More Entertainment AB
Discovery Networks Sweden
Modern Times Group MTG AB
NRJ Sweden AB
RBS Broadcasting AB
Sveriges Radio AB
Sveriges Television AB
Sveriges Utbildningsradio AB
TV4 AB
Viaplay Group AB
Viaplay Group Radio AB
Warner Bros. Discovery

Lokala kabelsändarorganisationer

E-sports TV förening
Jönköpings Lokal TV-förening
Lokal TV Uddevalla - Fyrbodals TV
Malmö Mediakanal
Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige
Sundskanalen
Södertälje lokal-tv
Trollhätte-Kanalen
TV Uppsala
Öppna Kanalen Göteborg
Öppna Kanalen Höglandet
Öppna Kanalen Kronoberg
Öppna Kanalen Närke
Öppna Kanalen Skövde
Öppna Kanalen Stockholm
Öppna Kanalen Västerås

Operatörer, distributörer med flera

Acast
Allente AB
Bahnhof AB
Elektronikbranschen

Podme AB
Sappa AB
Spotify Technology S.
Tele2 AB
Telenor Sverige AB
Telia Sverige AB

Övriga

Centrala Antennföreningen
Fastighetsägarna
Funktionsrätt Sverige
Förbundet Sveriges Dövblinda
Hyresgästföreningen
Hörselskadades Riksförbund
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Riksorganisationen unga med synnedläggelse
Seniorer i tiden, Sveriges Pensionärsförbund
Svenska kabel-tv-föreningen
Svenska stadsnätföreningen
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
Sveriges Dövas Riksförbund
Sveriges Konsumenter
Synskadades Riksförbund
Unga hörselskadade
Villaägarnas Riksförbund

Länder vars tillsynsmyndigheter getts möjlighet att svara på enkäten

Belgien (den flamländska gemenskapen)
Belgien (den franska gemenskapen)
Cypern
Danmark
Estland
Finland
Frankrike
Grekland
Irland
Island
Italien
Kroatien
Lettland
Liechtenstein
Litauen
Luxemburg
Malta
Nederländerna

Norge
Polen
Portugal
Rumänien
Schweiz
Slovakien
Slovenien
Spanien
Storbritannien
Tjeckien
Tyskland
Ungern
Österrike

Bilaga 2 – Remissinstanser

Programföretag

Bauer Media
C More Entertainment AB
Discovery Networks Sweden
Modern Times Group MTG AB
Netflix
NRJ Sweden AB
RBS Broadcasting AB
Sveriges Radio AB
Sveriges Television AB
Sveriges Utbildningsradio AB
TV4 AB
Viaplay Group AB
Viaplay Group Radio AB
Warner Bros. Discovery

Lokala kabelsändarorganisationer

Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige
E-sports TV förening
TV Uppsala
Jönköpings Lokal TV-förening
Lokal TV Uddevalla - Fyrbodals TV
Malmö Mediakanal
Sundskanalen
Södertälje lokal-tv
Trollhätte-Kanalen
Öppna Kanalen Göteborg
Öppna Kanalen Höglandet
Öppna Kanalen Kronoberg
Öppna Kanalen Närke
Öppna Kanalen Skövde
Öppna Kanalen Stockholm
Öppna Kanalen Västerås

Operatörer, distributörer med flera

Acast
Allente AB
Bahnhof AB
Centrala Antennföreningen
Elektronikbranschen

ITUX
Podme AB
Sappa AB
Spotify Technology S.
Svenska stadsnätförningen
Tele2 AB
Telenor Sverige AB
Telia Sverige AB

Övriga

Afasiförbundet
Centrala Antennförningen
Dyslexiförbundet
Fastighetsägarna
Framtidens bredband
Funktionsrätt Sverige
Förbundet Sveriges Dövsblinda
Hyresgästförningen
Hörselskadades Riksförbund
Konkurrensverket
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för tillgängliga medier
Post- och telestyrelsen
Riksförbundet FUB
Riksorganisationen unga med synnedläggelse
Seniorer i tiden, Sveriges Pensionärsförbund
Svenska kabel-tv-föreningen
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
Sveriges Dövas Riksförbund
Sveriges Konsumenter
Synskadades Riksförbund
Unga hörselskadade
Villaägarnas Riksförbund

Bilaga 3 – Remissammanställning

Ett utkast till rapport om vidareändningsplikt, utrymme för lokala kabelsändarorganisationer samt regler om framhävande har skickats på remiss till flera remissinstanser, se bilaga 2, samt publicerats på MPRT:s webbplats med möjlighet att lämna synpunkter. Sammanlagt 16 aktörer har skickat in remissvar. Följande har yttrat sig: Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Utbildningsradio AB (UR), TV4 AB (TV4), Viaplay Group AB (Viaplay Group), Viaplay Group Radio AB (Viaplay Gorup Radio), Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket (KKV), Myndigheten för tillgängliga medier (MTM), Tele2 Sverige AB (Tele2), Samsung Electronics Nordic AB (Sena), Telia AB (Telia), Synskadades Riksförbund (SRF), Riksförbundet Öppna Kanaler i Sverige (RÖK), Öppna Kanalen Stockholm och Öppna Kanalen Västerås. Villaägarna har svarat att de avstår från att svara på remissen.

Nedan lämnas en övergripande sammanställning av inkomna remissvar, i förekommande fall med en kommentar av MPRT. Remissvaren i sin helhet finns i dnr 22/01984.

SVT

Vidareändningsplikt generellt (kapitel 4)

SVT delar myndighetens bedömning att vidareändningsplikten fortsatt bör finnas kvar. SVT delar också bedömningen att med ett teknikneutralt uppdrag så skulle plikten kunna innefatta en skyldighet att tillhandahålla public service-bolagens on demand-innehåll i playtjänsterna.

Vidareändningsplikt tekniska tilläggstjänster (kapitel 5)

SVT delar myndighetens bedömning att det behövs ändringar i radio- och tv-lagen för att tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster ska omfattas av vidareändningsplikten. SVT instämmer i att intresset för personer med funktionsnedsättning att kunna ta del av information som bidrar till en allsidig upplysning väger tungt och bör få stort genomslag i lagstiftningsarbetet.

Som SVT har framhållit i utredningsarbetet har vi avsikten att fortsätta utveckla tillgänglighetstjänster baserade på Hbb-tv-teknik, under förutsättning att sådana tjänster omfattas av vidareändningsplikten.

Framhävandereglering är inte möjlig eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana regler (avsnitt 8.2)

Myndigheten redovisar i rapportutkastet slutsatsen att regler om framhävande som träffar alla inte är möjliga eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana regler och att det inte är lämpligt att införa regler som enbart träffar dem som inte omfattas av etableringsfriheten. Mot denna slutsats kan man rikta några övergripande invändningar. Det saknas en analys i rapporten, dels av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde i detta avseende, dels av vilka aktörer som skulle träffas av regler om framhävande.

Etableringsfriheten i 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen innebär att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. I praktiken omfattar det en rätt att i tråd sända egna och andras program. För att kunna göra en bedömning av grundlagarnas tillämpningsområde krävs en redovisning av vilka produkter och tjänster som bedöms träffas av en reglering om framhävande och en bedömning av om dessa tjänster och produkter alls omfattas av yttrandefrihetsgrundlagsregleringen.

Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde följer av 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt bestämmelsen gäller grundlagen för sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Enligt den så kallade databasregeln i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen gäller grundlagens bestämmelser om sändningar också för information ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som bedriver verksamheten och där innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Databasregeln gäller automatiskt för vissa aktörer, typiskt sett massmedieföretag, och därutöver för de som ansöker om och beviljas utgivningsbevis.

De aktörer som primärt skulle omfattas av framhävanderegler är – som myndigheten konstaterar – leverantörer av användargränssnitt för medieval och liknande. Det avser aktörer som gentemot konsument tillhandahåller gränssnitt för tillgång till medietjänster – så kallade gatekeepers. Sådana gränssnitt förekommer ibland annat smart-tv apparater, streaming- och set-top-boxar, appbutiker och i operativsystem (till exempel iOS och Android) eller annan maskinmjukvara.

De nämnda aktörerna ägnar sig inte åt sändning av program i yttrandefrihetsgrundlagens mening – de är inte massmedieföretag som på den grunden har automatiskt grundlagsskydd. För det fall någon berörd aktör skulle ha sökt och fått utgivningsbevis, skulle det framgå i MPRT:s register. Denna senare grupp, som sannolikt är begränsad, skulle eventuellt inte kunna åläggas framhävandereglering, men den skulle inte heller vara svår att identifiera. Det skulle därmed inte vara oklart vilka som inte omfattas av regleringen.

För att skyldigheter om framhävande ska kunna åläggas berörda aktörer krävs följaktligen inte något undantag från etableringsfriheten. Slutsatsen av det blir, i motsats till vad myndigheten kommit fram till, att ändamålsenliga regler om framhävande inte hindras av yttrandefrihetsgrundlagens regler om etableringsfrihet.

Framhävandereglering – innehåll av allmänt intresse (avsnitt 8.3)

SVT delar myndighetens bedömning.

Framhävandereglering – MPRT:s analys och bedömning (avsnitt 8.4)

Bristfällig analys

Myndigheten anser att det inte finns något behov av en framhävandereglering i dagsläget. Som skäl för det anförs att public service har en stark ställning på marknaden och att det är många tittare och lyssnare som hittar till innehållet. SVT menar att den bedömningen baseras på en alltför begränsad analys, som i praktiken endast tar sikte på några få aspekter av public service-bolagens synlighet i olika gränssnitt, och som inte i tillräcklig utsträckning

beaktar utvecklingen på marknaden. Därmed underskattas konsekvenserna av att ett fåtal mycket starka aktörer kan begränsa synligheten för innehåll av allmänt intresse. SVT menar att detta är en central utmaning för möjligheterna att uppfylla public service-uppdraget idag och i framtiden.

Myndighetens analys är dessutom alltför snävt inriktad på möjligheterna att hitta SVT:s innehåll snarare än huruvida det framhävs. Att många tittare i och för sig hittar till innehåll från SVT innebär inte att det saknas anledning att införa regler om framhävande. Det är viktigt här att betona att det som sker idag – och med stor sannolikhet kommer att förvärras framöver – är en begränsning av synlighet för public service-bolagens innehåll, inte att det omöjliggörs. Det är stor skillnad mellan att innehåll från public service är möjligt att hitta och att sådant innehåll framhävs.

Myndigheten har kommit till slutsatsen att bara för att det är möjligt att hitta public service-innehåll, krävs inte regler om framhävande. SVT menar att den slutsatsen haltar. För att public service och eventuellt annat innehåll av allmänt intresse ska bibehålla sin roll i mediebruset, för att alla tittare ska ges likvärdiga möjligheter att ta del av utbudet, och för att SVT ska kunna uppfylla uppdraget i allmänhetens tjänst krävs mer än att innehållet kan hittas – det behöver framhävas.

SVT menar att en analys av behovet av lagstiftning på området bör ta sin utgångspunkt i en samlad bedömning av nuläget och risker framöver. Den första frågan är om det finns problem idag, därefter behöver en analys göras av om dessa problem kan antas fortsätta och/eller förvärras om reglering inte införs. Ett slutligt ställningstagande bör sedan bedömas utifrån det värde en reglering ska skydda. SVT vill lämna följande förtydliganden i dessa avseenden.

Problemen finns redan idag, de kommer att bli mer allvarliga över tid och de får konsekvenser

Myndigheten påpekar i rapporten (8.4.2) att det finns ”en potentiell risk för utmaningar framåt att hitta till public service-innehållet, särskilt för den del av befolkningen som inte har kännedom om public service-innehållet och den del som kanske inte vänder sig till public service i första hand för sin mediekonsumtion”. SVT menar dock att de exempel som myndigheten beskriver som potentiella är i hög grad reella – och mycket talar för att de kommer att förvärras över tid. SVT och andra aktörer har visat att det idag regelmässigt krävs navigation och knapptryckningar i flera steg för att public service-innehåll ska synliggöras i de idag vanligaste användargränssnitten. I praktiken innebär det att innehållet redan idag är föremål för begränsningar av synlighet för delar av publiken.

Det framgår också i MPRT:s rapport att SVT:s tjänster, speciellt på smart tv-plattformar, kan vara svåra att upptäcka och hitta i dagens gränssnitt. Exempelvis är förinstallation av SVT:s appar ofta en förutsättning för en enkel tillgång till innehållet för publiken. Så är inte fallet hos alla tillverkare idag. SVT kan därutöver konstatera exempel på begränsad synlighet även när SVT:s appar är förinstallerade. Det som krävs är därför att SVT:s appar framhävs och är väl synliga i gränssnittet.

De hinder som följer av att man som tittare själv måste installera och flytta om appar för att kunna ha public service-innehåll på framträdande plats i olika gränssnitt påverkar hela publiken, men behoven är förstås störst för svaga grupper som av olika anledningar har svårare att ta till sig information om hur man framgångsrikt manövrerar i olika gränssnitt för digitala tjänster.

Som MPRT framhåller uttrycks i förarbetena inför den nuvarande tillståndsperioden att ”[P]ublic service är en kollektiv nyttinghet som har ett demokratiskt värde för hela samhället. För att public service ska kunna ha den rollen även i framtiden krävs att verksamheten fortsatt upplevs som relevant och att förtroendet för verksamheten förblir högt.” Enligt regeringen kräver det i sin tur att utbudet, genom att finnas där publiken finns, når ut till en så stor del av befolkningen som möjligt. SVT menar att om innehåll från public service inte syns och framhävs tydligt så kommer utbudet inte att nå en så stor del av befolkningen som möjligt. En sådan utveckling, som är aktuell redan idag, bör därför föranleda åtgärder.

Från ett samhällsligt perspektiv finns det all anledning att agera proaktivt för att tjänster av allmänt intresse ges bästa möjliga förutsättningar att nå sin publik. Detta gäller i synnerhet för public service, som har ett uttalat uppdrag att verka i allmänhetens tjänst, och som är den medieaktör i Sverige som bevakar, granskar och skildrar det svenska samhället med det mest omfattande utbudet på svenska språket. Det ligger dessutom i linje med målet för svensk mediepolitik att stödja mångfald och massmediernas tillgänglighet. Varje begränsning av publikens möjlighet att i praktiken ta del av public service-bolagens tjänster är i sig en försvagning av det värde som programföretagen bidrar till – och som de har i uppdrag att leverera på.

Att inte reglera är också ett ställningstagande

Man behöver också beakta att alternativet – att låta marknaden vara fortsatt oreglerad – innebär ett ställningstagande för att ge kommersiella aktörer, varav flertalet är globala storföretag, mandat att fortsätta en utveckling mot att framhäva sina egna tjänster, eller tjänster som lyfts fram på kommersiell grund, framför tjänster av allmänt intresse. Det innebär i sin tur att det innehåll som de facto framhävs för en svensk publik till övervägande del är på andra språk än svenska.

SVT:s närvaro och synlighet idag på olika gränssnitt och plattformar där allmänheten tar emot medietjänster är resultatet av flera års målmedvetet arbete gentemot flera olika aktörer för att synas och vara där publiken finns. SVT märker dock – i likhet med flera public service-företag i hela Europa – att de internationella aktörer som fungerar som gatekeepers idag i allt större utsträckning prioriterar egna tjänster och utbud och tjänster och utbud från aktörer som de har kommersiella avtal med. För att kunna möta denna utveckling också i framtiden behöver SVT stöd av ett regelverk som skapar tydliga förutsättningar för framhävande av public service-innehåll.

Det är vår tids grindvakter, tillverkare av mottagarutrustning och användargränssnitt – som idag hanterar och kontrollerar tillgången till medietjänster, inklusive i många fall till public service-innehåll – som tydligare behöver framhäva tjänster av allmänt intresse. Idag definierar dessa aktörer på egna villkor, och genom kommersiella samarbeten, vilka appar som är förinstallerade och vilka medieaktörer som framhävs. Det här leder till att det

publiken ser i dessa tjänster, i ett standardläge, är tjänster från de största aktörerna på marknaden.

Många av dessa aktörer är vertikalt integrerade, vilket betyder att de kontrollerar alla eller flera led i värdekedjan och kan gynna sitt eget innehåll eller sina kommersiella samarbetspartners, på sina egna proprietära användargränssnitt. I sådan utrustning samt sådana användargränssnitt och appar är det inte tillräckligt att tittare kan hitta till public service-innehåll. För att säkerställa att public service-bolagens innehåll i praktiken kommer alla tittare tillgodo, behöver det framhåvas.

Att inte skapa ett tydligt regelverk nu kan i en förlängning innebära att public service riskerar att förlora sin demokratiska, sociala och kulturella roll i samhället och att allmänheten går miste om det värdefulla innehåll de är med och finansierar. Ju mer svårupptäckbart innehållet är desto större är sannolikheten att publiken i högre utsträckning kommer att välja innehåll som grindvakterna valt ut – på rent kommersiella grunder.

Balans mellan kommersiella överväganden och tjänster av allmänt intresse

Sverige behöver ett ramverk för en digital miljö där alla aktörer, inklusive de som erbjuder tjänster av allmänt intresse, får likvärdiga möjligheter att nå ut till sin publik. Det som reglering för framhävande möjliggör är att skapa en balans i frågan om vilket innehåll som ges en framträdande plats i olika användargränssnitt, mellan kommersiella överväganden å ena sidan, och samhällets intresse av synlighet för tjänster av allmänt intresse å andra sidan. Detta är inte en fråga för en avlägsen framtid utan brådskande och avgörande för den svenska marknaden för rörlig bild, för svenska aktörers möjligheter till fortsatt utveckling och för den svenska publikens bästa.

Genom införandet av artikel 7a i AV-direktivet har EU skapat förutsättningar för medlemsstaterna att införa reglering på området. Såväl EU-kommissionen som Europaparlamentet betonar vikten av att medlemsstaterna implementerar direktivet också i denna del. Framhävandet bidrar till att skydda och främja medietjänster som uppfyller allmänna intressen, såsom yttrandefrihet, mediepluralism, tillgång till pålitlig information och kulturell mångfald.

SVT menar att en effektiv framhävandereglering kan leda till en mer dynamisk och rättvis marknad där konsumenterna i praktiken ges bättre valmöjligheter. Genom att public service-innehåll ges rättvist framhävande på vad som i praktiken är en kommersiell digital scen, främjas en mångfald av röster och erbjudanden, vilket är i konsumenternas intresse och bidrar till uppfyllande av målen för mediepolitiken. En rättvis marknad och riktiga konsumentval går hand i hand – de är beroende av varandra.

Hur en framhävandereglering skulle kunna utformas (avsnitt 8.5.4)

Ett krav, eller en skyldighet att framhäva innehåll av allmänt intresse/public service-innehåll, kan uppfyllas till exempel genom förinstallation av SVT:s appar samt att de görs väl synliga i användargränssnitt eller landnings-/förstasida på de plattformar där SVT väljer att finnas.

Kommande regleringsarbete bör ha ett brett perspektiv så att även eventuella krav på bland annat robusthet och tekniska krav kan beaktas. Och som myndigheten föreslår kan det övervägas att man samtidigt bedömer behovet av en teknikneutral tillhandahållandeplikt för public service-innehåll med utgångspunkt i allmänhetens intresse av allsidig upplysning och tillhörande tillgänglighetstjänster.

Jurisdiktion (avsnitt 8.5.2)

Myndigheten bedömer i avsnitt 8.5.2 att det finns en risk för att en reglering om framhävande inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av regler om jurisdiktion. Myndighetens bedömning grundar sig på att samma jurisdiktionsregler som gäller enligt artikel 3.1 e-handelsdirektivet skulle gälla för framhävandereglering enligt artikel 7a AV-direktivet.

Artikel 7a ger medlemsstaterna ett relativt stort utrymme för att utforma regler om framhävande. Så har till exempel framhävandereglering, som enligt uppgift passerat och godkänts av EU-kommissionen, införts i både Tyskland och Frankrike. SVT menar att det finns anledning för myndigheten att vidare undersöka hur andra länder hanterat jurisdiktionsfrågor vid införande och tillämpning av framhävandereglering.

Även om jurisdiktionsreglerna skulle vara desamma som för e-handelsdirektivet är risken för att regleringen inte skulle få avsedd effekt inte av den omfattningen att det talar emot att införa en reglering. Flera aktörer som skulle träffas av skyldighet har etablerat fasta driftställen (i form av lokalkontor, filialer och motsvarande) i Sverige. Det gäller bland annat smart-tv-tillverkare, distributörer av medietjänster och andra plattformar där användare tar del av utbud.

MPRT:s kommentar till remissvaret

SVT:s kommentarer ger anledning till vissa förtydliganden och justeringar i rapporten.

Vad gäller frågan om jurisdiktion har det skett ett förtydligande i avsnitt 8.5.2 om att uppgifter om vilka jurisdiktionsregler som gäller vid tillämpningen av artikel 7a har stämts av med EU-kommissionen.

Vad gäller frågan om problemet med att grindvakter gynnar sitt eget innehåll har det skett ett tillägg i avsnitt 8.4.2 om att det på EU-nivå även finns annan reglering som på olika sätt är tänkt att förbättra förutsättningarna för bland annat programföretag att verka i den digitala miljön och konkurrera med andra aktörer på mer likvärdiga villkor.

SR

En snabbt föränderlig marknad

Myndigheten konstaterar att det idag inte finns ett behov av ett framhävande för public service-bolagens plattformar eller tjänster med hänvisning till att public service-bolagens utbud och tjänster redan är populära och når en stor del av befolkningen. SR konstaterar att den analys som ligger till grund för slutsatsen inte är tillräckligt djupgående när det gäller att förklara och dra slutsatser av hur snabbt marknaden förflyttar sig för närvarande. De

senaste månaderna har även användandet av inte minst generativ artificiell intelligens förändrat förutsättningarna för allt fler verksamheter. Den parametern saknas i utkastet.

De drivande faktorerna bakom en allt snabbare teknisk utveckling är bland annat digitaliseringen och den så kallade ”apparatkonvergens” den medfört. Med termen ”apparatkonvergens” menas att de allra flesta tjänster användaren tar del av återfinns i en och samma apparat, oftast i form av en mobiltelefon. Ännu för ett par decennier tillbaka sedan hade en användare exempelvis särskilda enheter som klockradio för att bli väckt, en morgontidning i papper för nyhetsartiklar och väderprognoser samt en radioapparat för senaste nytt och trafikinformation. Idag har användaren ofta dessa funktioner samlade i sin telefon. En av de mest påtagliga konsekvenserna av apparatkonvergensen är att omsättningen av tjänster på marknaden går väsentligt snabbare. Befintliga marknadsaktörer eller företag med nya affärsidéer behöver inte vänta in tidskrävande processer där konsumenter ska ta till sig och investera i nya former av hårdvara. Aktörerna utvecklar och säljer tjänster som kan användas i en och samma hårdvara, i de flesta fall mobiltelefonen.

En annan konsekvens är att aktörer kan etablera tjänster allt snabbare men samtidigt bli utkonkurrerade på relativt kort tid. Ett tydligt exempel är utvecklingen inom sociala medier, där tidigare marknadsledare på kort tid tappat i stora målgrupper när nya konkurrenter etablerat sig. I denna verklighet går det inte att dra långtgående slutsatser utifrån befintliga styrkeförhållanden och marknadsstrukturer.

Utvecklingskurvor är varken spikraka eller förutsägbara. Under lång tid har poddlyssningen ökat stadigt då allt fler användare tillkommit på en marknad där hela ekosystemet (producenter, antalet poddar, annonsmarknaden och plattformar) stått i obruten tillväxt. Det finns dock tecken på att den intensiva tillväxtfasen planar ut då en generell avmattning har rapporterats på marknaden i stort. Ett svenskt exempel på hur marknaden struktureras om i snabb takt är poddaktören Acast, som 2022 beslutade att lägga ned sin publika distributionsplattform och prioritera lönsamhet i högre grad än tidigare då användartillväxt varit i fokus. Det går inte att ta för givet att poddar och poddplattformar kommer att användas av tillräckligt stora andelar av befolkningen för att SR ska kunna nå ut med exempelvis viktig samhällsinformation i tillräckligt breda samhällslager.

Det är därmed problematiskt att dra slutsatsen att framhävande inte behövs med utgångspunkt i att public service-bolagen idag har starka positioner publikt och finns tillgängliga via en rad olika hårdvaror.

Radions plats i bilen

Den miljö där radiolyssningen är som mest central är bilen där radio står för 70 procent av all lyssning på ljudinnehåll. Hälften av alla som lyssnar på radio en vardag gör det under bilfärder. 70 procent av alla tonåringar som lyssnar på radio gör det i bilen. Dessa positioner är dock varken självklara eller eviga.

Så kallade ”infotainment-system” som ingår i moderna bilar utvecklas snabbt vad gäller utbud av tjänster och innehåll. Utvecklingen påskyndas av den globala process där bilar med förbränningsmotorer ersätts av helt eller delvis eldrivna fordon. Dagens bilar kopplas upp mot internet och blir i såväl teknisk som användarmässig mening allt mer lika

mobiltelefoner. Det är ett rimligt antagande att de globala tech-jättar som är drivande i digitaliseringen av bilar kan komma att förändra ytor för sina produkter och tjänster. Det finns uppenbara risker att möjligheten att kunna ta del av SR:s utbud enkelt, kostnadsfritt, utan registrering och utan risk för manipulation inte kan tas för självklart i bilen i en nära framtid. Att det skulle få starkt negativa konsekvenser sett ur beredskapshänseende behöver knappast påpekas. Det bör i sammanhanget noteras att det från och med den 21 december 2020 finns ett krav att alla nya bilar i Sverige ska vara utrustade med en digitalradiomottagare. Utan ett motsvarande krav på FM-mottagare försummas beredskapsperspektivet samt vikten av allmänhetens tillgång till ett svenskt radioutbud. Här finns det tunga skäl att dra lärdomar av Finland där ett lagkrav på FM i nya bilar införts.

Yttrandefrihetsgrundlagen och etableringsfriheten

I avsnitt 8.2 gör MPRT bedömningen att yttrandefrihetsgrundlagens regler om etableringsfrihet inte utan en grundlagsändring medger regler om framhävande för aktörer som omfattas av yttrandefrihetsregleringen. SR instämmer i den bedömningen men menar att en eventuell reglering inte är avsedd att riktas mot aktörer som bedriver verksamhet som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Myndigheten gör ingen analys av vilka aktörer som skulle omfattas av den grundlagsskyddade etableringsfriheten utan anför bland annat att det kan konstateras att det kan finnas subjekt som skulle kunna bli föremål för skyldigheter enligt en framhävandereglering redan nu, eftersom de inte omfattas av etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen. SR menar att det tvärt om är oklart vilka, om några, av de aktörer som skulle kunna vara aktuella för en reglering vars verksamhet omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen har varje fysisk och juridisk person rätt att sända program genom tråd. Den etableringsfriheten kan begränsas enligt vad som följer av 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. SR delar myndighetens bedömning att dessa undantag inte medger en framhävandereglering för etableringar som omfattas av grundlagens tillämpningsområde.

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt 1 kap. 3 § tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som sändningar anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren under förutsättning att programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

I den så kallade databasregeln i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen anges att grundlagens bestämmelser om sändning av program tillämpas också när information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, tillhandahålls allmänheten av vissa aktörer. Dessa är det som brukar kallas traditionella massmedieföretag så som tidningsföretag, programföretag, bokförlag, filmproducenter och nyhetsbyråer.

Därutöver kan grundlagen bli tillämplig på andra tillhandahållanden ur en databas om den som bedriver verksamheten ansöker om och beviljas ett utgivningsbevis.

En framhållandereglering är tänkt att ta sikte på tillverkare och distributörer som når publiken med gränssnitt som för SR:s del tillgängliggör ljud. Det handlar om till exempel hårdvara, sökmotorer, operativsystem, appbutiker och streamingtjänster. Inga av dessa aktörers tillhandahållanden omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens automatiska tillämpningsområde. Om någon av aktörerna skulle ansöka om och beviljas utgivningsbevis skulle en framhävandereglering inte kunna tillämpas för just den tjänsten. Det skulle å andra sidan inte vara oklart vilka detta gäller eftersom utgivningsbevis registreras av MPRT. En reglering skulle alltså inte träffa färre aktörer än den framstår som tillämplig på.

Framhävandereglering i Tyskland och Frankrike

MPRT gör bedömningen att det finns en risk för att en reglering om framhävande inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av regler om jurisdiktion. Myndighetens bedömning grundar sig på att samma jurisdiktionsregler som gäller enligt artikel 3.1 e-handelsdirektivet skulle gälla för framhävandereglering enligt artikel 7a AV-direktivet. Även om jurisdiktionsreglerna skulle vara samma som för e-handelsdirektivet är den risk som myndigheten framhåller inte av den omfattning att det talar emot att införa en reglering. Flera aktörer som skulle träffas av en framhävandeskyldighet har etablerat fasta driftställen i Sverige. Framhävandereglering, som enligt uppgift passerat och godkänts av kommissionen, har införts i både Tyskland och Frankrike. SR menar att det finns anledning för myndigheten att vidare undersöka hur andra länder hanterat jurisdiktionsfrågor vid införande och tillämpning av framhävandereglering.

MPRT:s kommentar till remissvaret

SR:s kommentarer ger anledning till vissa justeringar och tillägg i rapporten.

Vad gäller frågan om jurisdiktion har det skett ett förtydligande i avsnitt 8.5.2 om att uppgifter om vilka jurisdiktionsregler som gäller vid tillämpningen av artikel 7a har stämts av med EU-kommissionen.

UR

Tillgänglighetstjänster (avsnitt 5.1.1)

Teckenspråkstolkning

Såsom UR redogjort för i sina svar till MPRT så sänds teckenspråkstolkning för barn först och främst på SVT Barn. I sällsynta fall på SVT24. Teckenspråkstolkning för vuxna parallellsänds i de fall det är möjligt på SVT24, annars på annan tid i SVT24.

Syntolkning

Även UR sänder syntolkade program förmixade med originalljudet.

Såsom UR redogjort för i sina svar till MPRT så sänds syntolkning för barn först och främst på SVT Barn. I sällsynta fall på SVT24. Teckenspråkstolkning för vuxna parallellsänds i de fall det är möjligt på SVT24, annars på annan tid i SVT24.

En framhävandereglering är inte möjligt eftersom yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana regler (avsnitt 8.2)

UR delar MPRT:s bedömning att yttrandefrihetsgrundlagens befintliga undantag från etableringsfriheten inte medger regler om framhävande för aktörer som omfattas av etableringsfriheten.

Myndigheten gör emellertid ingen analys av vilka aktörer som skulle omfattas av den grundlagsskyddade etableringsfriheten utan anför bland annat att det kan konstateras att det kan finnas subjekt som skulle kunna bli föremål för skyldigheter enligt en framhävandereglering redan nu, eftersom de inte omfattas av etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen. MPRT menar att en reglering utan ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen skulle innebära oklarheter om vilka aktörer som omfattades. UR menar att det tvärt om är oklart vilka, om några, av de aktörer som skulle kunna vara aktuella för en reglering vars verksamhet omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

För det fall någon av aktörerna undantagsvis skulle ansöka om och beviljas utgivningsbevis skulle en framhävandereglering inte kunna tillämpas för just den tjänsten, men det skulle å andra sidan inte vara oklart vilka detta gäller eftersom utgivningsbevis registreras av MPRT. En reglering skulle alltså inte träffa färre aktörer än den framstår som tillämplig på.

Risk för att en reglering inte skulle få avsedd effekt i Sverige med anledning av jurisdiktionen (avsnitt 8.5.2)

Enligt MPRT:s bedömning finns en risk för att en svensk reglering om framhävande inte skulle blir praktiskt verkningsfull på grund av reglerna om jurisdiktion.

Mot bakgrund av att flera aktörer som skulle träffas av en framhävandereglering har fasta driftsställen i Sverige och att reglering införts i såväl Tyskland som Frankrike anser UR att MPRT bör vidare undersöka hur dessa och andra länder har hanterat jurisdiktionsfrågan.

MPRT:s kommentar till remissvaret

UR:s kommentarer ger anledning till vissa justeringar och tillägg i rapporten.

Vad gäller frågan om jurisdiktion har det skett ett förtydligande i avsnitt 8.5.2 om att uppgifter om vilka jurisdiktionsregler som gäller vid tillämpningen av artikel 7a har stämts av med EU-kommissionen.

TV4

Information av allmänintresse

Om begreppet allmänintresse ska användas blir det tokigt om det ska vara på tjänst-nivå, snarare än på genre-nivå.

Begrepp som mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald handlar om systemet för hela mediemarknaden. Det faktum att dessa högre målsättningar finns för public service betyder inte att de inte är betydande även för kommersiellt finansierade medier. Det

förhåller sig inte så att det som inte regleras inte finns. Mediepluralism och bred yttrandefrihet är poängen med en kulturell mångfald av medier finansierade på olika sätt, det vill säga olika finansieringsmöjligheter ger möjlighet för fler medietjänster som erbjuder innehåll av allmänintresse ur olika perspektiv, vilket möjliggör publicistisk kulturell mångfald.

Diskussionen om framhävande har i EU haft stort fokus på att europeiska nyhetsmedier inte ska prioriteras ned och osynliggöras på de globala plattformarna. Det är i den kontexten begreppet mediepluralism i detta sammanhang får betydelse.

Begreppet opartiskhet är även det i ett vidare perspektiv kopplat till frågan om mediemångfald, inte enbart till balansakten i en enskild aktörs publicerade innehåll. Publicister som inte har ett opartiskhetskrav har i större utsträckning möjlighet att ”våga välja vinkel” – ett av flera mottoer inom journalistiken. De många enskilda och varierade utgångspunkter som kan finnas hos olika medietjänsters publiceringar ger mångfalden.

Det blir malplacerat att använda viktiga målsättningar som yttrandefrihet, mediepluralism och kulturell mångfald som gäller övergripande för hela mediemarknaden i begränsande syfte i frågan om allmänintresse. Inte heller en enskild innehållsregel, som frågan om opartiskhet, fungerar som gränssättning i detta sammanhang.

Viaplay Group

Vidaresändningsplikten

Viaplay Group delar inte MPRT:s generella slutsats om att en vidaresändningsplikt är fortsatt motiverad. Viaplay Group har dock tidigare framfört att det möjligtvis kan vara motiverat att enskilda program eller programkategorier fortsättningsvis ingår i en vidaresändningsplikt.

Viaplay Group instämmer däremot i rapportutkastets förslag att, om det fortsatt ska finnas en vidaresändningsplikt, så bör den utvidga tillämpningsområdet till alla trådbundna nät med hänsyn till teknikutvecklingen och den ökade tillgången till höghastighetsbredband. Avgränsningen till kabelnät är inte längre relevant.

Tillgänglighetstjänster

Viaplay Group instämmer även i att när nu en viss vidaresändningsplikt ska finnas kvar, så bör det också göras ändringar i radio- och tv-lagen för att utöka dessa till tillgänglighetstjänster. Sådana tillgänglighetskrav är dock mycket kostsamma och ett medskick till MPRT inför färdigställande av rapport är att noga överväga att nyttan måste stå i proportion till kostnaden för dem som ska uppfylla kraven. Det bör vara klarlagt att det finns ett behov hos användare som står i proportion till kraven.

Framhävande av innehåll av allmänintresse

Viaplay Group har inga invändningar mot bedömningen att det är oförenligt med yttrandefrihetsgrundlagen att införa krav, som grundlagen ser ut just nu.

Viaplay Group saknar några aspekter i diskussionen om hur ett framhävandekrav skulle utformas om det ändå skulle bli aktuellt. Att hela public service-kanaler ska framhåvas, inklusive till exempel underhållningsprogram och spelfilm som ligger utanför public service-bolagens statliga uppdrag, och där bolagen konkurrerar om tittarna med kommersiella bolag på marknaden, bör åtminstone inte komma i fråga för reglering om framhävande. Viaplay Group anser att enbart programinnehåll med tydlig koppling till samhällsinformation kan anses vara av allmänintresse, så som exempelvis krisinformation, nyhetssändningar eller program för språkliga minoriteter och personer med funktionsnedsättning.

MPRT:s kommentar till remissvaret

Med anledning av Viaplay Groups kommentar om att ”utvidga tillämpningsområdet” vill MPRT här förtydliga att myndigheten inte lämnar något förslag i rapporten om ett utvidgat tillämpningsområde för vidareändningsplikten. Vidareändningsplikten gäller redan alla trådbundna nät enligt 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen.

Viaplay Group Radio

Viaplay Group Radio delar MPRT:s bedömning att yttrandefrihetsgrundlagen utgör ett hinder för en framhävandereglering.

Det saknas tekniska skäl att införa en framhävandereglering för public service. I direktiven resonerar regeringen kring att en framhävandereglering skulle vara ”en utveckling och anpassning av vidareändningsplikten för ett nytt medielandskap”.

Jämförelsen haltar eftersom internet är öppet för alla tjänster, även för public service-bolagens egna playtjänster, på ett sätt som skiljer sig från slutna, operatörsdrivna broadcast-plattformar. En internetanvändare kan alltså utan tekniska hinder och utan betalning ta del av public service-bolagens innehåll, dessutom på ett sätt och i en kvalitet som bolagen själva bestämmer. Något skäl att ge bolagen en särställning på olika internetbaserade kommersiella innehållsplattformar finns således inte.

MPRT resonerar kring vad som skulle kunna vara innehåll av allmänintresse och kommer fram till att sådant innehåll skulle kunna vara public service-bolagens programutbud i sin helhet. Detta eftersom bolagen i sina sändningstillstånd ”har att följa villkor som knyter an till frågor om mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald”. Inga kommersiella aktörer har att följa sådana villkor och deras innehåll faller alltså utanför begreppet ”information av allmänintresse”.

Formuleringen ”knyter an till” de mål av allmänintresse som framgår av AV-direktivet, är en svag koppling utan riktigt förklaringsvärde. MPRT:s slutsats bygger inte på någon undersökning eller analys av olika aktörers innehåll utan bara på detta obestämda ”knyter an”.

Public service-bolagen gör program som skulle kunna vara innehåll av allmänintresse, men det gör många andra aktörer också. Det är i huvudsak i en internetdistribuerad mediemiljö

som kravet på framhävande skulle vara aktuellt, och i denna miljö finns gott om privat finansierade medieaktörer vars innehåll skulle kunna vara innehåll av allmänintresse.

På marknaden för nyheter, debatt och samhällsinformation finns mediebolag som arbetar med såväl video, ljud och text, precis på samma sätt som public service gör. Och med tanke på public service-bolagens otydliga sändningstillstånd och breda uppdrag så är det inte rimligt att hela deras programutbud skulle kunna utgöra innehåll av allmänintresse.

Även om inga andra medieföretag är offentligt finansierade och reglerade, en omständighet som i sig är en anomali på mediemarknaden, så måste det finnas gott om innehåll av allmänintresse som skulle kunna omfattas av en eventuell framhävandereglering.

MPRT:s egen undersökning av i vilken mån andra länder infört en framhävandereglering visar dessutom att sju av tio länder i uppställningen även tagit med innehåll från kommersiella aktörer. AV-direktivets mål om ”mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald” kan omöjligen tolkas som innehållet från just offentligt finansierad public service. Den tolkningen kan i stället sägas strida mot alla målen, inte minst det första om mediepluralism.

Det är i detta sammanhang värt att peka på Europaparlamentets betänkande från 12 april 2023 om genomförandet av det reviderade AV-direktivet, punkt 24:

”Europaparlamentet hänvisar i detta sammanhang till att tjänster eller innehåll av allmänintresse avsiktligt inte är begränsade till public service-medier utan även omfattar tjänster eller innehåll som tillhandahålls av kommersiella medieleverantörer som syftar till att tillgodose sociala, demokratiska och kulturella behov, eftersom de kan företräda ett bredare utbud av åsikter på det politiska spektrumet.”

I det fall en framhävandereglering någon gång skulle införas i Sverige, vore det orimligt att den skulle innefatta allt innehåll från public service-bolagen samtidigt som alla andra mediebolags innehåll lämnas utanför.

Förutom att en sådan ordning inte skulle uppfylla de mål som anges i AV-direktivet, så skulle det ge public service-bolagen sådana konkurrensfördelar att det allvarligt skulle skada mediemångfalden. Skulle SR:s samlade innehåll framhävas på exempelvis plattformen Spotify, skulle det ge SR mycket stora konkurrensfördelar och göra SR till den helt dominerande aktören på den svenska ljudmarknaden.

Det kan i detta sammanhang vara värt att påpeka att det överhuvudtaget inte är självklart att ett offentligt finansierat mediebolag som SR ska finnas på en kommersiell plattform som Spotify. Notera att Danmarks radio beslutat att inte finnas på Spotify just för att närvaron gynnar en plattform som inte har ett allmännyttigt uppdrag. För DR är DR LYD den självklara ingången till public service-radion online.

Skulle frågan om framhävande bli aktuell i framtiden, måste underlaget för ett beslut byggas på en noggrannare undersökning och analys av public service-bolagens roll och vilka konsekvenser som olika beslut kan få för mångfalden på mediemarknaden.

PTS

PTS har, utöver vad som redovisats i tidigare samråd med MPRT, inga synpunkter.

KKV

KKV har inget att invända mot MPRT:s bedömning att det fortfarande finns ett behov av en vidareändningsplikt för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (avsnitt 4.3).

KKV står fast vid att vidareändningsplikten kan motiveras endast så länge det finns ett ”allmänt intresse av tillgång till allsidig upplysning” och att den bör vara så ”begränsad som möjligt” i sin omfattning. KKV delar även MPRT:s bedömning att denna prövning bör beakta det faktiska behovet av en vidareändningsplikt.

Mot bakgrund av utvecklingen på mediemarknaden – inte minst med tanke på den pågående utredningen om public-service-bolagens uppdrag från 2026 och inriktningen mot en övergång till ett mer teknikneutralt uppdrag – anser KKV, i likhet med MPRT, att behovet av en vidareändningsplikt bör ses över inom en snar framtid.

KKV delar däremot inte MPRT:s slutsats att det finns anledning att framåt utreda om vidareändningsplikten bör kompletteras med, eller ersättas av, en teknikneutral tillhandahållandeplikt för public-service-innehåll (avsnitt 4.3.7). KKV:s bedömning är att en sådan plikt skulle grundas på andra principer än nuvarande vidareändningsplikt och det kan ifrågasättas vilket ”problem” den skulle vara ämnad att lösa. Som KKV förstår saken skulle en sådan plikt riskera att snedvrیدا konkurrensen och inskränka berörda företags frihet att bestämma över sitt utbud. KKV har i nuläget svårt att se att detta skulle kunna motiveras på samma sätt som vidareändningsplikten, inte minst med tanke på public services-bolagens särställning i Sverige.

KKV har inga synpunkter på MPRT:s bedömning avseende behov av ändring i radio- och tv-lagen eller förslag till ändring av nämnda lag så att tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska omfattas av vidareändningsplikten (avsnitt 5.5 och 5.6).

KKV delar MPRT:s bedömning att det inte finns behov av en framhävandereglering i dagsläget. Public service-bolagen har en särställning på den inhemska radio- respektive tv-marknaden och deras webbsidor, appar med mera är välkända. Såvitt KKV erfar saknas hinder för att konsumenter ska kunna hitta och ta del av public service-bolagens programtjänster i en så kallad onlinemiljö. Det förefaller således inte finnas ett praktiskt och verkligt problem som skulle motivera en reglering som kan innebära en snedvridning av konkurrensförhållandena på marknaderna.

MTM

MTM har anfört att med utgångspunkt i diskrimineringslagen, där bristande tillgänglighet definieras som en grund för diskriminering, utgör tillgängliga medier en förutsättning för

att garantera den enskildes demokratiska rätt till information och nyheter. För att ett inkluderande och tillgängligt samhälle ska bli verklighet krävs det att alla medborgare kan ta del av samma medier och vid samma tidpunkt.

MTM håller med om de förslag som MPRT lägger fram i kapitel 5 och vill bara understryka vikten av tillgänglighet och tillgången till tillgänglighetsfunktioner.

Att kunna ta del av samma information som övriga samhället är en förutsättning för att kunna delta i det demokratiska samhället. Att också ha samma valfrihet att ta del av det innehåll man själv vill, är också en del av att vara en självständig individ. När det gäller kris- och samhällsinformation, som förmedlas via till exempel nyheter, så är också samtidigtheten i informationen viktig att tänka på. Tillgänglighetsfunktioner är där otroligt viktiga för att alla ska kunna ta del av samma information vid samma tidpunkt.

MTM vill också framhålla vikten av det som MPRT skriver under rubriken ”Teknikneutral och framtidssäker reglering”. MTM ser detta som ytterst viktigt för att underlätta tillgänglighetskrav för framtida regleringarna på området.

Gällande frågan om tillgänglighetsdirektivet och de ytterligare krav som beskrivs så förstår MTM att MPRT inom ramen för detta uppdrag inte kan föreslå grundlagsändringar. MTM ser ändå behovet av att föra fram att grundlagsutredning behövs gällande både frågan tillgång till audiovisuella medietjänster och i frågan om e-boken.

Tele2

Vidaresändningsplikt

Tele2 tillstyrker MPRT:s bedömning avseende vidaresändningsplikt i rapportutkastet.

Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Tele2 tillstyrker MPRT:s bedömning avseende vidaresändningsplikt av tekniska tilläggstjänster i rapportutkastet. Tele2 uppmärksammar samtidigt att vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster endast kan omfatta sådana tekniska tilläggstjänster som primärsänds av public service-bolagen i marknätet.

Utrymme för lokala kabelsändarorganisationer

Tele2 tillstyrker MPRT:s bedömning avseende utrymme för lokala kabelsändarorganisationer i rapportutkastet. Tele2 uppmärksammar samtidigt att för att regleringen i denna del fortsatt ska kunna anses motiverad, och då särskilt i fråga om de lokala kabelsändarorganisationernas betydelse för det demokratiska samhället på lokal nivå, måste MPRT kontinuerligt säkerställa att innehållet i de lokala kabelsändarorganisationernas sändningar verkligen är lokalt.

Framhävande av innehåll av allmänintresse

Tele2 tillstyrker MPRT:s bedömning avseende framhävande av innehåll av allmänintresse i rapportutkastet.

SENA

SENA är generellt positivt inställd till att publiken ska ha adekvat tillgång till public service-medier, som har en långvarig och välkänd ställning i Sverige. Tv-apparater och deras användargränssnitt, inklusive de underliggande operativsystemen, är föremål för snabba förändringar i förhållande till introduktioner av nya tjänster och förändringar i slutanvändarnas krav. Innovativa idéer och teknisk utveckling har gjort att tv-apparater kan användas för många nya tjänster, utöver konsumtionen av traditionellt tv-innehåll, som molnspel, nav för smarta hushållsapparater och konstinstallationer. Sådana tekniska framsteg berikar användarupplevelsen och ökar antalet tillgängliga tjänster för slutanvändare.

Det är SENA:s uppfattning att ett införande av ett lagstadgat krav på framhävande av innehåll av allmänintresse kommer att begränsa tekniska framsteg och innovationer avseende tv-apparater och relaterade tjänster, vilket i slutändan kommer att ha en negativ inverkan för slutanvändarna. Marknaden kan idag reglera sig själv på ett effektivt sätt, genom att ständigt bedöma slutanvändarnas behov och krav, och genom att anpassa och utveckla tv-apparater och tjänster därefter. Ett införande av ett lagstadgat krav på framhävande av public service-innehåll skulle leda till att tillverkarna först och främst kommer att behöva utveckla tv-apparater och tjänster utifrån sådana krav snarare än utifrån slutanvändarnas nuvarande behov och krav. Sådana regler kommer också att ställa krav på tillverkare att producera tv-apparater och tillhörande tjänster som är speciellt gjorda för den svenska marknaden och som endast kan säljas i Sverige, vilket kommer att försämra den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU, och särskilt inom Norden. Ett lagstadgat krav på framhävande kommer i slutändan att ha en negativ inverkan för slutanvändare och innovationer.

Om ett lagstadgat framhävandekrav ändå skulle anses nödvändigt, anser SENA att det är en nödvändig förutsättning att ett sådant krav baseras på principen om teknikneutralitet och fri rörlighet för varor och tjänster, för att minimera eventuell negativ påverkan på tekniska framsteg, innovation och effektiv produktion samt försäljning. Det är viktigt att tänka på att tv-apparaterna, inklusive dess användargränssnitt och operativsystem samt relaterade tjänster, ständigt förändras och varken kommer att se likadana ut eller ha samma uppsättning funktioner inom en snar framtid vid någon given tidpunkt. Följaktligen behöver ett lagstadgat krav vara teknik neutralt, och till exempel inte vara fixerat i förhållande till ett visst användargränssnitt eller funktion som är tillgänglig vid en given tidpunkt, eftersom det behöver kunna förbättras och anpassas i förhållande till slutanvändarnas beteende och tillgängliga tjänster. Ett lagkrav kommer också att resultera i att tillverkare, som Samsung, måste tillverka och anpassa sina tv-apparater och relaterade tjänster till sådana lokala krav (det vill säga i stället för att tillverka tv-apparater och relaterade tjänster i förhållande till en EU-standard, som ger EU:s slutkonsumenter enkel tillgång till ett bredare utbud av produkter och tjänster till effektiva priser). Sådan praxis kommer att bidra till en fragmentering på EU-marknaden, och särskilt inom Norden, när det gäller utbudet av lika och adekvat tillgång på produkter och tjänster till rimliga priser för slutkonsumenterna inom EU, eftersom specifika anpassningar kommer att behöva göras endast för en specifik marknad.

Följaktligen anser SENA att marknaden redan är väl förberedd och tillräckligt skicklig för att göra det möjligt för slutkonsumenter att effektivt få tillgång till public service-innehåll och tjänster. Det nuvarande rättsliga ramverket tillåter marknaden att kontinuerligt anpassa sina tv-apparater och relaterade tjänster parallellt med förändrad teknik och slutanvändar beteende samt krav. Ett lagstadgat krav på framhävande kommer att hindra marknaden från att åstadkomma sådant resultat.

Telia

Telia har lämnat följande synpunkter.

- Generellt sett är det bättre om det krävs på det resultat som ska uppnås istället för att specificera den teknik som ska användas. Teknik utvecklas över tid och att kräva på en viss teknik riskerar att slutresultatet för användarna blir sämre eftersom tekniken för tv-distribution kontinuerligt utvecklas. Detta gäller de krav på sökbar text-tv som nämns i rapporten där kravet istället borde formuleras som ett krav på att tillhandahålla textning av program för hörselnedsatta. Det finns redan idag modernare teknik för textning som fungerar även när man tittar på ett program i efterhand, vilket inte textning via text-tv gör.
- Kravet på vidareändring av HbbTV skulle innebära att Telia, för att kunna garantera detta i praktiken, skulle vara tvungna att ställa krav på tv-kunder att också ha internet för att få köpa Telias tv-tjänst. Det kan diskuteras om det i sig alltid innebär en förbättring för användarna. Telia efterlyser därför mer nyansering i resonemanget som förs kring HbbTV.
- Eventuella framtida krav på dold teckenspråkstolkning bör också utformas med det ovannämnda i åtanke.
- Rapporten är något otydligt formulerad kring kraven som gäller för streamingboxar och appar.
- Kravet kring vidareändring av lokala kabelsändarorganisationer bör förtydligas till att endast omfatta trådbunden distribution. Utvecklingen har också lett till att till exempel Öppna Kanalen Stockholm också sänder inslag från andra öppna kanaler i landet till exempel Göteborg och Örebro. Telia skulle önska ytterligare förtydligande kring om sådant innehåll också fortsättningsvis kommer att omfattas av lokala sändningstillstånd och vidareändringsplikt.

MPRT:s kommentar till remissvaret

Krav på vidareändring av sökbar text-tv gäller redan idag, enligt 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen. Det kravet tar inte specifikt sikte på den dolda, valbara textning som distribueras via sökbar text-tv idag. MPRT:s förslag till ändring i 9 kap. 1 § radio- och tv-lagen innebär en vidareändringsplikt för exempelvis dold textning oavsett om denna distribueras i marknätet via sökbar text-tv eller på annat sätt. Av författningskommentaren framgår också att de som är skyldiga att vidareända tjänsterna kan använda olika tekniska lösningar för att se till att exempelvis textningen levereras till tittarna.

Vidaresändningsplikten innebär ingen skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla exempelvis internet eller den utrustning, till exempel en digitalbox, som kan krävas för att de tjänster som ingår i sändningsplikten ska bli tillgängliga för hushållen. Detta bör innebära att HbbTV-signaleringen ska kunna nyttjas av de användare som har en mottagare med HbbTV-stöd. Användare som inte har den mottagarutrustning som krävs kommer däremot inte att kunna nyttja HbbTV-signaleringen. Användare som så önskar kan välja att köpa det som krävs för att kunna ta emot exempelvis de HbbTV-tjänster som vidaresänds (såsom internet och/eller en viss box). Detsamma bör gälla eventuell utrustning som kan komma att krävas för att dold teckenspråkstolkning i framtiden ska bli tillgänglig för hushållen. I författningskommentaren anges att om det skulle visa sig att kostnaden för nödvändig utrustning blir oskäligt hög bör det övervägas om det ska utredas hur detta eventuellt kan regleras.

Vad gäller Telias kommentar om streamingboxar och appar så kan en vidaresändningsplikt avseende SVT:s linjära kanaler gälla oavsett om sändningarna sker via exempelvis en operatörs streamingbox eller app, så länge som sändningarna sker genom tråd.

Vad gäller Telias kommentar om skyldighet att tillhandahålla utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer så gäller denna redan enbart trådbunden distribution (se 9 kap 5 § radio- och tv-lagen). 9 kap. 6 § radio- och tv-lagen anger förutsättningarna för ett förordnande av lokala kabelsändarorganisationer. En lokal kabelsändarorganisation ska vara en sådan juridisk person som har bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och som kan antas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sin verksamhet. En lokal kabelsändarorganisation ska i sin sändningsverksamhet sträva efter vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det finns inte reglerat vad som får sändas förutom ett reklamförbud (se 8 kap. 15 §).

SRF

SRF tillstyrker förslagen i rapporten och har inga synpunkter på övrigt innehåll.

RÖK

RÖK delar MPRT:s bedömning att det även fortsättningsvis bör finnas en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av tv-program från en eller flera förordnade lokala kabelsändarorganisationer.

Termen ”lokala kabelsändarorganisationer” börjar dock bli något förlegad i dagens samhälle där den tekniska utvecklingen har gått snabbt framåt sen 2010 då den beteckningen skrevs in i lagen. Öppna kanalerna sänder sedan 2013 inte längre bara via kabel-tv utan även genom ip-tv som även når Telias kunder. Precis som uttrycket ”i kabel-nät” behöver ändras i lagen kan det vara motiverat att även byta ut ”lokala kabelsändarorganisationer” till ”lokala öppna kanaler”. Kanske är den termen ännu för snäv, då det finns 22 kabelsändarorganisationer som blivit tillfrågade att svara på enkäten, varav två av dem inte är medlemmar i RÖK.

RÖK anser också att det är bra att vidareändningsplikten även kommer att infatta tilläggstjänster. Det borde vara självklart att tv-tittare med funktionsnedsättningar ska få samma tillgång till teckentolkning, uppläst text, syntolkning och textning när de ser på linjär tv som de får på de nätbaserade playtjänsterna som till exempel SVT Play. RÖK har dock förståelse för att det kommer att ta tid för de olika distributörerna att hitta tekniska lösningar som kan tillgodose detta behov då den tekniska utvecklingen har gått väldigt snabbt framåt de senaste tio åren.

Vidare anser RÖK att för att fortsätta hänga med i den tekniska utvecklingen så behöver flera tilläggstjänster vara tillgängliga för alla tv-tittare. Redan idag finns de öppna kanalerna med i några av tv-operatörernas EPG-tjänster men det saknas stöd för att starta om de öppna kanalerna med play-funktionen. Än värre är att på vissa orter har de lokala öppna kanalerna fallit ur tv-boxarnas utbud. Detta beror på att operatörerna håller på och byter system för ip-tv. Förut visades ip-tv via multicast, vilket innebar att det räckte att ha ett tv-abonnemang för att se tv. Numera visas ip-tv via unicast, vilket gör det beroende av att man har en internetkoppling för att se tv. Tyvärr har den nya tekniken medfört att tittarna inte längre kan hitta sin lokala öppna kanal i boxen. Detta skulle gå att åtgärda då det redan finns tekniska lösningar för hur kunden ska hitta SVT och TV4:s lokala kanaler i tv-boxarna eller apparna. På liknande sätt skulle det i dessa tv-boxar kunna implementeras motsvarande lösning för att välja vilken av de öppna kanalerna som man vill titta på.

Det är jätteviktigt att det är enkelt att se på tv så att det digitala utanförskapet inte ökar. Enligt Internetstiftelsen så uppger tre procent av landets befolkning att de aldrig använder internet och tre procent att de sällan använder internet. Det skulle vara synd om dessa sex procent inte ens ska kunna se på tv i framtiden. Det behövs enkla lösningar som gör det möjligt för alla medborgare att se på tv. RÖK delar därför myndigheternas bedömning om att det är viktigt att vidareändningsplikten finns kvar, så att denna del av befolkningen åtminstone kan ta del av public service och lokal tv med hjälp av traditionell linjär tv.

Slutligen vill RÖK lyfta fram att de öppna kanalerna i Sverige också har ett innehåll av "allmänt intresse", då de har mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald i sitt utbud. Det innebär inte att de öppna kanalerna behöver omfattas av någon reglering av framhävande. RÖK delar MPRT:s bedömning att regler om framhävande inte behövs på den svenska marknaden. Det skulle kunna påverka konsumenterna negativt om de vill köpa en ny smart-tv som importerats från utlandet för att säljas i Sverige.

Öppna Kanalen Stockholm

Öppna Kanalen Stockholm står bakom RÖK:s yttrande. Det finns två aspekter när det gäller ny lagstiftning som Öppna Kanalen Stockholm vill betona extra. För att stärka och befästa en sann demokrati med förankring i såväl lokalt engagemang som information så krävs vid sidan av public service en folklig och huvudsakligen ideell tv, utomlands ofta kallad public access.

Benämningar och uttryck som av den tekniska utvecklingen gjorts mindre förståeliga kan leda till missförstånd. Oklarheter bör tas bort eller specificeras närmare. Exempel på detta är "lokal kabelsändarorganisation", "kabel" och "tråd". MPRT har beskrivit att sändningar

kan ske via marknätet, satellit, kabel och internet. För att inte alla dessa olika tekniska möjligheter ska misstolkas borde den nya lagtexten uttrycka att ambitionen är att sprida det fria ordet, så vitt som möjligt. Det finns tyvärr redan nu ett exempel på att det kan finnas risker med nuvarande text. Ett kabelbolag har nämnt att den lösning med nya boxar de har och som bygger på mobilnät kanske kan komma i konflikt med nuvarande formuleringar.

En ny radio- och tv-lag borde väl ändå ha som målsättning att tillförsäkra en så bred allmänhet som möjligt tillgång till såväl public access (RÖK och liknande organisationer) samt public service och detta ska inte vara beroende av olika teknik.

Öppna Kanalen Västerås

Öppna Kanalen Västerås står bakom RÖK:s yttrande.

MPRT:s kommentar till remissvaren från RÖK, Öppna Kanalen Stockholm, och Öppna Kanalen Västerås

Kapitel 6 har kompletterats med bedömningen att benämningen för lokala kabelsändarorganisationer i 9 kap. 5 § i radio- och tv-lagen bör ses över.