

Ett oberoende public service för alla

– nya möjligheter och ökat ansvar

*Slutbetänkande av
Parlamentariska public service-kommittén*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:50

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24824-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 20 december 2016 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Genom tilläggsdirektiv till kommittén beslutade regeringen den 22 juni 2017 att utvidga uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst kan utformas på kort och lång sikt. Genom tilläggsdirektiv till kommittén beslutade regeringen den 15 februari 2018 att utvidga uppdraget till att omfatta en utredning av förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag 2020.

Uppdraget om finansieringssystemet och delar av det övriga uppdraget avseende hur verksamhetens oberoende kan stärkas redovisades den 16 oktober 2017 genom delbetänkandet *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79). Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 juni 2018.

Genom beslut den 8 februari 2017 förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Alice Bah Kuhnke, styrelseordföranden Sture Nordh som ordförande i kommittén. Som övriga ledamöter förordnades samma dag riksdagsledamöterna Angelika Bengtsson (SD), Rossana Dinamarca (V), Jan Ericson (M), Erik Ezelius (S) och Ida Karkiainen (S), ordföranden i kultur- och fritidsnämnden Gävle kommun Martina Kyngäs (KD), riksdagsledamöterna Olof Lavesson (M), Per Lodenius (C) och Niclas Malmberg (MP) samt f.d. riksdagsledamoten Olle Wästberg (L).

Som experter förordnades den 9 mars 2017 kanslirådet Anna-Karin Adolfsson, rättssakkunniga Emma Alskog, departementssekreterarna

Anna Döös, Philip Fridborn Kempe och Sofia Wennberg DiGasper och rättsliga utredaren Mattias Karlsson. Emma Alskog, Anna Döös, Philip Fridborn Kempe, Sofia Wennberg DiGasper och Mattias Karlsson entledigades från uppdraget den 11 oktober 2017. Samma dag förordnades som experter kanslirådet Catharina Adlercreutz, ämnesrådet Helena Strömbäck och rättssakkunniga Lisa Englund Krafft. Helena Strömbäck entledigades från uppdraget den 30 april 2018.

Martin Persson anställdes som huvudsekreterare i kommittén fr.o.m. den 6 mars 2017. Linus Fredriksson anställdes som sekreterare fr.o.m. den 20 februari 2017. Cecilia Blomberg var anställd som sekreterare fr.o.m. den 6 april 2017 t.o.m. den 8 oktober 2017. Eva Bengtsson Åström anställdes som sekreterare fr.o.m. den 4 september 2017. Anna Söder anställdes som sekreterare fr.o.m. den 2 oktober 2017.

Kommittén har antagit namnet Parlamentariska public service-kommittén.

Härmed överlämnar kommittén slutbetänkandet *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar* (SOU 2018:50).

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 19 juni 2018

Sture Nordh

Angelika Bengtsson Rossana Dinamarca Jan Ericson

Erik Ezelius Ida Karkiainen Martina Kyngäs

Olof Lavesson Per Lodenius Niclas Malmberg

Olle Wästberg

/Martin Persson
Eva Bengtsson Åström
Linus Fredriksson
Anna Söder

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Uppdragets utgångspunkter och dess genomförande	25
1.1 Kommitténs utgångspunkter	25
1.2 Utredningsarbetet	31
1.3 Betänkandets disposition.....	32
2 Nya mönster i mediekonsumtionen.....	33
2.1 Strukturförändringar på mediemarknaden	33
2.1.1 Digitalisering.....	34
2.1.2 Globalisering.....	35
2.1.3 Polarisering och filterbubblor.....	38
2.2 Publikens ändrade konsumtionsmönster	40
2.3 Public service-bolagens utmaningar och strategier när det gäller att nå publiken	48
2.4 Vilka förutsättningar public service behöver för att kunna verka i ett ständigt föränderligt medielandskap.....	52
3 Ändamålsenlig reglering av public service	55
3.1 Nuvarande reglering av public service	56
3.1.1 Yttrandefrihetsgrundlagen.....	57
3.1.2 Radio- och tv-lagen	60
3.1.3 Sändningstillstånd, anslagsvillkor och beslut om tillgänglighet till tv-sändningar	62
3.1.4 Granskning och uppföljning av innehållsvillkor.....	66

3.1.5	Pressetiska regler och nytt medieetiskt system	68
3.1.6	EU:s statsstödsregler	69
3.2	Utgångspunkter för en ändamålsenlig reglering	70
3.2.1	Dagens reglering är i vissa delar inte ändamålsenlig	70
3.2.2	Förslag och bedömningar i tre tidsperspektiv.....	71
3.3	Reglering från 2020	72
3.3.1	Hur uppdraget ska ges under nästa tillståndsperiod.....	72
3.3.2	Definition av kärnverksamhet	74
3.3.3	God balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet	79
3.3.4	Sidoverksamhet	81
3.4	Reglering från 2023	81
3.5	Reglering på lång sikt	83
3.5.1	Historisk och nordisk utblick	85
3.5.2	Förutsättningar för en reglering på lång sikt.....	88
3.5.3	Alternativ för en samlad reglering av public service på lång sikt.....	89
4	Var ska public service finnas?	95
4.1	Utgångspunkter för kommitténs bedömningar	95
4.1.1	Radio- och tv-distribution.....	95
4.2	Hur ska public service nå ut till hela befolkningen?	103
4.2.1	Täckningskravet i marknätet	103
4.2.2	Antal programtjänster och andra marknätsrelaterade distributionsfrågor	105
4.2.3	Övrig distribution	107
4.2.4	Beredskaps- och säkerhetsfrågor	109
4.2.5	Distributionsfrågan på lång sikt	110
4.3	Oberoendet i förhållandet till globala medieaktörer och distributörer	111
4.3.1	Hur använder public service-företagen sociala medier och globala distributionsplattformar?	112

4.3.2	Hur regleras public service-företagens användning av sociala medier och globala distributionsplattformar?	118
4.3.3	Hur bör public service-företagen förhålla sig till sociala medier och globala distributionsplattformar?	120
4.3.4	Exklusiva publiceringar bör undvikas	121
4.3.5	Publicering av hela program eller längre delar av program	122
4.3.6	Riktlinjer	124
4.4	Tillgången till nordiskt public service-utbud	125
4.4.1	Samarbete om programinnehåll och utbyte av program	126
4.4.2	Tillgången till nordiska public service-kanaler	127
4.4.3	Tillgången till svensk public service på Åland	128
5	Vad ska public service göra och tillsammans med vem?	131
5.1	Innehållsuppdraget	132
5.1.1	Public service-bolagens nuvarande innehållsuppdrag.....	132
5.1.2	Ändringar i innehållsvillkoren inför nuvarande tillståndsperiod	133
5.1.3	Utmaningar som följer av medieutvecklingen.....	133
5.1.4	Det breda innehållsuppdraget bör bestå	134
5.1.5	Speglingsuppdraget.....	136
5.1.6	Medie- och informationskunnighet inom ramen för folkbildningsuppdraget.....	137
5.1.7	Att nå ut med innehållet till barn och unga	140
5.2	Förhållandet till lokala nyhetsaktörer	142
5.2.1	Utvecklingen på den svenska mediemarknaden.....	142
5.2.2	Regleringen i de nordiska grannländerna.....	148
5.2.3	Public service i svagt bevakade områden.....	150

5.2.4	Ansvar att värna en mångfald av lokala kvalitativa nyhetsmedieaktörer	155
5.2.5	Fokus på ljud respektive rörlig bild i nyhetsverksamheten	158
5.3	Ökad kvalitet och synlighet för utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk	159
5.3.1	De nationella minoritetsspråkens och teckenspråkets ställning i samhället	160
5.3.2	Public service-bolagens uppdrag	164
5.3.3	Public service-bolagens utbud	166
5.3.4	Synpunkter från intresseorganisationer, public service-bolagen och andra aktörer	169
5.3.5	Mer fokus på kvalitet i språkutbudet	171
5.3.6	Större flexibilitet för bolagen att välja plattform bidrar till ökad synlighet för utbudet	175
5.3.7	Nyhetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning	176
5.4	Programverksamhet med nyheter på olika språk	178
5.4.1	Bakgrund	178
5.4.2	Behovet av nyhetsverksamhet på olika språk	182
5.4.3	Hur bör ett uppdrag formuleras?	183
5.5	SVT:s ansvar för svensk film	185
5.5.1	SVT:s roll under filmavtalet	185
5.5.2	Nuvarande reglering	186
5.5.3	Filmpolitiken efter filmavtalet	187
5.5.4	Filmbranschen behöver stöd och transparens	189
5.5.5	SVT ska fortsatt bidra till svensk filmproduktion	190
5.5.6	SVT ska redovisa sitt engagemang för svensk film	192
5.6	Ansvar för att stärka en livskraftig produktionsmarknad	193
5.6.1	Krav på mångfald i produktionen	193
5.6.2	Förändringar inför nuvarande tillståndsperiod ...	194
5.6.3	Public service-bolagens externa produktion	195

5.6.4	Den svenska produktionsmarknaden.....	198
5.6.5	Uppdrag att stärka produktionsmarknaden i hela landet	200
5.7	Tidningen 8 Sidors organisatoriska hemvist	205
5.7.1	Bakgrund.....	205
5.7.2	Kommitténs utredning av förutsättningarna för att inrymma tidningen 8 Sidor inom public service.....	208
5.7.3	Kommitténs ställningstagande	216
6	Förhandsprövning av nya tjänster	217
6.1	Beskrivning av förhandsprövningssystemet.....	217
6.1.1	Bakgrund i EU:s statsstödsregler	217
6.1.2	Systemets utformning	218
6.1.3	Vilka tjänster som ska anmälas	220
6.2	Synpunkter på systemet	221
6.2.1	Public service-bolagen.....	221
6.2.2	Andra aktörer på mediemarknaden	222
6.2.3	Europeiska kommissionen	222
6.3	Tidigare förslag till ändringar i systemet	223
6.4	Förhandsprövning av nya tjänster i andra länder.....	223
6.5	Överväganden och förslag.....	225
6.5.1	Vissa ändringar i systemet behövs för att det ska fungera effektivt och upplevas som legitimt	225
6.5.2	Förhandsprövningen begränsas till tjänster inom den kompletterande verksamheten.....	226
6.5.3	Förhandsprövning efter begäran från berörd intressent.....	229
6.5.4	Försöksperioden begränsas till sex månader	232
6.5.5	Förhandsprövningens förenlighet med yttrandefrihetsgrundlagen.....	233

7	Uppföljning och redovisning.....	235
7.1	Uppföljning av public service-verksamheten i dag.....	235
7.1.1	Public service-redovisningarna.....	235
7.1.2	Granskningsnämndens årliga uppföljning.....	237
7.1.3	Halvtidsöversynen	238
7.2	Beaktande av verksamhet på internet vid uppföljning av innehållsuppdraget.....	239
7.2.1	En möjlighet att beakta verksamhet på internet vid uppföljning av innehållsuppdraget bör införas	239
7.2.2	Hur ett beaktande ska regleras.....	246
7.2.3	Vilken verksamhet på internet som får tillgodoräknas	248
7.3	Förändringar i uppföljningen av public service	250
7.3.1	Uppföljning av public service-uppdraget vartannat år.....	251
7.3.2	Public service-dialog under tillståndsperioden....	253
7.4	Redovisning	257
7.4.1	Ändringar i redovisningskraven inför nuvarande tillståndsperiod.....	257
7.4.2	Granskningsnämndens bedömning av bolagens redovisning.....	258
7.4.3	Inga skärpta krav på formerna för redovisningen	258
7.4.4	Förtydligande om redovisning av intäkter vid sidan av avgiftsmedel.....	260
7.4.5	Redovisning av hur oberoendet säkerställs vid kommersiella samarbeten	263
7.4.6	Kravet på att redovisa extern radioproduktion tas bort.....	263
8	Förvaltningsstiftelsens styrelse, ägarroll och finansiering.....	265
8.1	Stiftelsens styrelse	266

8.2	Stiftelsens ägarroll.....	268
8.3	Stiftelsens finansiering.....	271
9	Ekonomiska förutsättningar	275
9.1	Intäkter och kostnader under nuvarande tillståndsperiod.....	275
9.1.1	Intäkter.....	275
9.1.2	Kostnader	277
9.2	Medelstillelse under nästa tillståndsperiod	280
9.2.1	Public service-bolagens bedömningar av resursbehoven	281
9.2.2	Kommitténs analys av resursbehoven	285
9.2.3	Slutsatser och förslag om medelstillelsen.....	288
9.3	Sponsring.....	291
9.3.1	Antal evenemang som får sponsras	292
9.3.2	SVT:s behov av att sända sponsrade program.....	293
9.3.3	Kommitténs bedömning	294
10	Konsekvenser av förslagen.....	297
10.1	Konsekvenser för företag	298
10.1.1	Konsekvenser för public service-företagen.....	298
10.1.2	Konsekvenser för andra företag.....	301
10.2	Konsekvenser för staten	304
10.2.1	Konsekvenser för myndigheter	304
10.3	Konsekvenser för enskilda	305
10.4	Övriga samhällsekonomiska konsekvenser	307
10.5	Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	308
	Reservationer och särskilda yttranden	309
	Källförteckning	329

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:111.....	337
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:73.....	345
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2018:04.....	361

Sammanfattning

Parlamentariska public service-kommittén redovisar i detta slutbetänkande sitt samlade förslag om hur en ändamålsenlig reglering av public service i ett nytt medielandskap ska utformas, dels inför nästa tillståndsperiod som inleds 2020, dels på längre sikt. Detta omfattar bl.a. frågor om hur Sveriges Radios (SR), Sveriges Televisions (SVT) och Sveriges Utbildningsradios (UR) utbud ska nå ut till publiken och hur public service-bolagens ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras. Kommittén redovisar också sin bedömning om förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag.

Kapitel 1 Uppdragets utgångspunkter och dess genomförande

Betänkandet inleds med en beskrivning av utgångspunkterna för kommitténs uppdrag och av hur utredningsarbetet har genomförts.

På några få år har tillgängligheten till och utbudet av nyheter och andra program ökat dramatiskt för de svenska medieanvändarna. Detta är i grunden positivt men leder också till en fragmentiserad mediekonsumtion som kan öka polariseringen i samhället och hota den sociala sammanhållningen. Denna utveckling ökar värdet av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och starka resurser genom en stabil finansiering. Genom att bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva samtal utifrån gemensamma verklighetsbilder är public service en demokratisk kollektiv nytthet som gynnar alla medborgare. Därför bör alla medborgare vara med och bidra till finansieringen av verksamheten och bolagen även fortsättningsvis ha ett brett uppdrag med hög grad av oberoende för verksamheten. Samtidigt måste

granskningen av uppdraget garantera en rimlig balans mellan bolagens oberoende och allmänhetens behov av insyn och kontroll.

För att public service ska kunna fungera som en demokratisk nyttinghet bör allmänheten ha ett högt förtroende för bolagen och använda deras tjänster. Här möter verksamheten utmaningar med sjunkande förtroende liksom en förflyttning av mediekonsumtionen till plattformar där bolagen har en svagare ställning.

SR, SVT och UR agerar på konkurrensutsatta marknader, vilket innebär att uppdraget bör inriktas på de samhällsbehov som marknadsaktörerna inte kan tillgodose. I detta ligger bl.a. att koncentrera verksamheten till bolagens kärnkompetenser, som är att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild. För att möta fallande förtroendesiffror och ökande konkurrens om medieanvändarnas tid är det särskilt viktigt att bolagen lyckas med sitt uppdrag att spegla hela landet och den variation som finns i befolkningen.

Kapitel 2 Nya mönster i mediekonsumtionen

I kapitel 2 sammanfattar och beskriver kommittén medieutvecklingens konsekvenser för public service och hur förändringar i konsumtionsmönstren påverkar programföretagens förutsättningar att nå ut till publiken.

Kommittén konstaterar att medielandskapet på kort tid genomgått väsentliga strukturförändringar som drivits fram av digitaliseringen och globaliseringen. Det har bl.a. inneburit att konkurrensen från stora internationella medieföretag blivit alltmer påtaglig på den svenska mediemarknaden. Strukturförändringarna har också påverkat hur publiken konsumerar medier. Förändringarna visar sig bl.a. genom att sociala medier numera utgör en betydande del av allmänhetens dagliga mediekonsumtion. Vidare skiljer sig konsumtionen av rörlig bild betydligt åt mellan unga och äldre. De unga är storconsumenterna av rörlig bild men ser minst på SVT:s kanaler, och motsvarande mönster syns bland 20–59-åringar utan högre utbildning. SVT förutser en successiv förflyttning i fler målgrupper vartefter onlinemarknaden mognar. SR har en fortsatt stark ställning på radioområdet. Radiopubliken använder Spotify och andra musiktjänster som komplement till radio, snarare än som en ersättning. Den regelbundna användningen av olika nyhetsmedier är stabil över

tid, men framför allt morgonpressen tappar läsare. Konsumtionen av nyheter i SVT, TV4 och Ekot i SR är stabil medan den ökar i sociala medier.

Medieutvecklingen och de ändrade konsumtionsmönstren innebär ett antal utmaningar för public service-bolagen. Den hårdare konkurrensen om användarnas tid innebär ökade krav på innehållet och högre rättighetskostnader. Ett exempel är attraktiva sändningsrätter till sportevenemang. För att nå publiken utökar public service-bolagen sin onlineverksamhet. Det bidrar till snabbhet, flexibilitet och ett personiserat erbjudande, men innebär också tekniska och kostnadsmässiga utmaningar.

Kapitel 3 Ändamålsenlig reglering av public service

I kapitel 3 behandlar kommittén frågan om hur en ändamålsenlig reglering av public service ska utformas på kort och lång sikt.

Kommittén konstaterar att dagens reglering i vissa delar inte är ändamålsenlig och att bolagens nu gällande uppdrag blir alltmer otillräckligt eftersom en växande del av verksamheten bedrivs på plattformar som inte får regleras i grundlag och vars innehåll därmed inte heller får granskas av granskningsnämnden för radio och tv. Regeringen har aviserat att frågan ska utredas i en grundlagsutredning.

Kommittén lämnar förslag i tre tidsperspektiv. När det gäller nästa tillståndsperiod, som inleds 2020, föreslår kommittén att nuvarande struktur med sändningstillstånd, anslagsvillkor och beslut om tillgänglighet för respektive programbolag i huvudsak ska bestå. Definitionen av kärnverksamhet vidgas till att även omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Det ska råda god balans såväl mellan kärnverksamheterna som mellan kärnverksamheterna och de kompletterande verksamheterna.

Kommittén föreslår att samma innehållsvillkor som gäller för sändningarna i marknätet från 2023 ska gälla för programverksamhet som bedrivs på internet. Verksamheten på internet ska regleras genom ett särskilt regeringsbeslut som kompletterar sändningstillstånden. Förslagen om reglering från och med 2023 förutsätter att

nödvändiga ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen har trätt i kraft vid denna tid.

På lång sikt, dvs. från och med den tillståndsperiod som följer efter den som inleds 2020, beskriver kommittén olika alternativ för en mer sammanhållen och ändamålsenlig reglering. Alternativen förutsätter att public service-bolagens verksamhet genom tråd kan regleras. En mer teknikneutral reglering kan innebära att villkoren för verksamheten knyts till uppdraget som sådant i stället för till en viss sändningsform. Det kan ske genom en särskild public service-lag eller en utökad reglering i radio- och tv-lagen (2010:696) som anger de villkor som får ställas på public service-bolagens verksamhet oavsett plattform. En sammanhållen reglering av verksamheten kan också ske genom avtal eller genom att innehållsvillkor och anslagsvillkor regleras i ett samlat beslut. Oavsett val av alternativ måste de innehållsvillkor som får ställas i styrdokumentet framgå av lag och de programrelaterade villkoren måste godkännas av public service-bolagen.

Kapitel 4 Var ska public service finnas?

I kapitel 4 redovisas kommitténs bedömningar om hur public service ska nå ut till hela befolkningen och om bolagens relation till kommersiella medieaktörer och distributörer. Det handlar i den första delen bl.a. om hur ett täckningskrav eller motsvarande bör formuleras och i den andra om det finns ett behov av att förtydliga kraven på programföretagens oberoende och integritet i relationen till sociala medier och globala distributionsplattformar.

Kommittén bedömer att public service-bolagens sändningar även fortsättningsvis ska nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen via marknät. Utöver marksändningarna bör bolagen få använda de distributionsplattformar som behövs för att nå publiken med sina linjära sändningar. Vidare bör bolagen fortsätta utveckla och använda sina egna plattformar för att tillgängliggöra sitt programinnehåll on demand.

När det gäller frågan om hur företagen bör förhålla sig till sociala medier och globala distributionsplattformar bedömer kommittén att dessa i huvudsak bör användas för att informera om företagens utbud och för att interagera med publiken. Exklusiva publiceringar

bör undvikas och publicering av hela program eller längre delar av program på sociala medier eller andra kommersiella distributionsplattformar bör ske endast om det bedöms vara nödvändigt för att nå en viss publik som inte kan nås via de egna plattformarna. Företagen bör ha öppna och tydliga riktlinjer om hur de förhåller sig till sociala medier.

Kapitlet innehåller även en beskrivning av frågor med anknytning till det nordiska samarbetet på public service-området. Det handlar om hur tillgång till de nordiska grannländernas public service-utbud möjliggörs genom utbyte av enskilda program och samverkan kring programproduktion mellan de nordiska public service-bolagen, och hur nordiska public service-kanaler tillgängliggörs i andra nordiska grannländer. En särskild fråga i sammanhanget gäller tillgången till svensk public service på Åland.

Kapitel 5 Vad ska public service göra och tillsammans med vem?

Kapitlet inleds med en beskrivning av public service-bolagens nuvarande innehållsuppdrag och en analys av om det mot bakgrund av de nya mönster i mediekonsumtionen som beskrivs i kapitel 2 finns anledning att föreslå några ändringar i uppdraget. Kommittén slår fast att public services innehållsuppdrag fortsatt ska vara brett eftersom det endast genom en bredd i utbudet är möjligt att attrahera och tilltala hela publiken. I ljuset av de förändrade konsumtionsmönstren betonas vikten av public services speglingsuppdrag och folkbildningsuppdrag, innefattande bolagens fortsatta arbete med medie- och informationskunnighet. Vad gäller uppdraget att tillgängliggöra ett utbud för barn och unga är det svårt att nå den aktuella publiken. Genom en större flexibilitet att välja plattform för tillgängliggörandet av innehållet för barn och unga bedöms utbudets synlighet öka.

Framväxten av s.k. mediala vita fläckar har inneburit utmaningar för den lokala kvalitetsjournalistiken. Kommittén föreslår att SR och SVT inom ramen för sin nyhetsverksamhet ska stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade områden. De senaste årens medieutveckling har även medfört en mer påtaglig konkurrenssituation mellan public service-bolagen och kommersiella nyhets-

medier. Kommittén föreslår därför att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad, och därmed fokusera sin nyhetsverksamhet till att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild.

Vidare föreslår kommittén att public service-bolagens samlade utbud på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli, romani chib respektive jiddisch varje år ska uppgå till minst samma nivå som 2019. Samma krav ska gälla för SVT:s och UR:s utbud på teckenspråk. Utbudet på jiddisch bör dessutom öka i förhållande till den nivå som uppnås 2019. Utbudet på minoritetsspråk och teckenspråk ska hålla en hög kvalitet och ett led i att uppnå detta är att ha en kontinuerlig dialog med de berörda grupperna. Kommittén betonar också att SR och SVT ska beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning i bolagens ordinarie nyhetsverksamhet, vilket är särskilt viktigt i extrema nyhetslägen.

Kommittén konstaterar mot bakgrund av den politiska utvecklingen i Sveriges närmaste omvärld och det förändrade säkerhetspolitiska läget att det finns ett behov av sändningar riktade till en utländsk publik, och föreslår att SR ges i uppdrag att tillhandahålla ett nyhetsutbud som ska vara relevant för människor i Sverige och för människor i Sveriges närområden som inte kan ta del av nyheter på svenska.

SVT:s centrala roll för svensk film betonas. Kommittén anser att SVT under kommande tillståndperiod fortsatt ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. SVT:s ansvar för svensk filmproduktion ska komma till uttryck på samma sätt som i dag men kommittén föreslår att SVT, i syfte att öka transparensen gentemot filmbranschen, i förväg ska redovisa sitt planerade engagemang för svensk film. Vidare föreslår kommittén att public service ska ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet, för att i den mån det är möjligt måna om att produktionsbolag utanför storstadsregionerna får tillfälle att producera program åt bolagen.

Sist i kapitel 5 behandlas frågan om tidningen 8 Sidor organisatoriska hemvist, med anledning av de tilläggsdirektiv till kommittén som regeringen beslutade den 15 februari 2018. Kommitténs bedömning är att det inte är möjligt att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett

nytt public service-uppdrag utan principiella förändringar i regleringen av public service. Nackdelarna med sådana förändringar uppvägs inte av de fördelar som kan nås med att rymma 8 Sidor inom public service.

Kapitel 6 Förhandsprövning av nya tjänster

I kapitel 6 behandlar kommittén frågor om systemet med förhandsprövning av nya tjänster inom public service, vilket har sin grund i EU:s statsstödsregelverk.

Förhandsprövningens syfte är att säkerställa att tjänsternas effekter på mediemarknaden är proportionerliga, dvs. inte stör marknaden mer än vad som är nödvändigt för att uppfylla public service-uppdraget. Kommittén bedömer att vissa ändringar i systemet behöver göras för att det ska fungera effektivt och upplevas som legitimt både av public service-bolagen och av andra aktörer på mediemarknaden. Med denna utgångspunkt föreslår kommittén att förhandsprövningen begränsas till nya tjänster av större betydelse, och väsentliga ändringar av befintliga tjänster, inom ramen för public service-bolagens kompletterande verksamhet.

Kommittén föreslår även att berörda intressenter ska kunna begära hos Myndigheten för press, radio och tv att en ny tjänst eller en väsentlig ändring av en befintlig tjänst hos något av public service-bolagen ska förhandsprövas. Om myndigheten utifrån en sådan begäran bedömer att en förhandsprövning är nödvändig ska den genomföra en sådan. Om regeringen efter genomförd förhandsprövning inte godkänner en tjänst som redan har lanserats ska bolaget upphöra att erbjuda tjänsten.

Kommittén föreslår också att anmälan till förhandsprövning inte behöver göras om verksamheten pågår i högst sex månader. Detta är en begränsning i förhållande till nuvarande försöksperiod som är tolv månader. Avslutningsvis lämnas bedömningen att förhandsprövningen enligt kommitténs förslag inte strider mot yttrandefrihetsgrundlagens principer om censurförbud, redaktionellt oberoende eller etableringsfrihet.

Kapitel 7 Uppföljning och redovisning

I kapitel 7 behandlar kommittén frågor om uppföljningen av bolagens verksamhet är ändamålsenlig. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur public service-verksamheten följs upp i dag. En central fråga för public service-bolagen är om onlineverksamheten ska få tillgodoräknas vid uppfyllande av public service-uppdraget. Kommittén föreslår att public service-bolagen, vid uppfyllandet av innehållsuppdraget, får tillgodoräkna sig verksamhet som bedrivs på egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Varje enskilt innehållsvillkor ska dock huvudsakligen uppfyllas i marknätet.

Mot bakgrund av att riksdagen föreslås fatta ett beslut om medelstildelning och regeringen ett villkorsbeslut för hela tillståndsperioden finns inte samma skäl för regeringen att årligen redovisa granskningsnämndens bedömning av om public service-bolagen har uppfyllt sitt uppdrag för riksdagen. Det föranleder kommittén att lämna förslag om att granskningsnämndens uppföljning av om bolagen har uppfyllt sina public service-uppdrag ska ske vartannat år i stället för varje år, men baserat på två års public service-redovisningar. Public service-redovisningarna ska fortsatt lämnas årligen, eftersom de ger allmänheten insyn i public service-verksamheten.

Långa tillståndsperioder ger skäl för planerad avstämning under perioden. Denna föreslås formaliseras genom att branschaktörer och intresseorganisationer bjuds in till public service-dialog med public service-bolagen och företrädare för regeringen. Dialogen ska vara framåtsyftande och ge public service-bolagen en möjlighet att förklara hur de ser på sitt uppdrag och påtala behov av eventuella förändringar framöver.

Kapitel 8 Förvaltningsstiftelsens styrelse, ägarroll och finansiering

Public service-bolagen ägs av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR. I kapitel 8 behandlas frågor om hur Förvaltningsstiftelsens organisation, långsiktiga finansiering och styrelse bidrar till bolagens integritet och oberoende.

Kommittén föreslår att stiftelseförordnandet ändras så att det framgår att såväl styrelseledamöterna som ordföranden ska utses

utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet. Vidare lämnas bedömningen att Förvaltningsstiftelsens uppgifter som ägare inte bör utökas till att omfatta uppföljning av om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag. Slutligen föreslås att stiftelsens ekonomiska läge förbättras genom ett tillskott av ytterligare stiftelsekapital om 35 miljoner kronor från public service-kontot.

Kapitel 9 Ekonomiska förutsättningar

I kapitel 9 behandlar kommittén frågor om vilka ekonomiska ramar SR, SVT och UR ska ha för verksamheten under nästa tillståndsperiod.

Kommittén föreslår att medelstillelningen till SR, SVT och UR räknas upp med 2 procent per år under kommande tillståndsperiod. Detta ger bolagen stabila ekonomiska förutsättningar samtidigt som det skapas ett effektiviseringsstryck på verksamheten. Utöver de löpande kostnaderna kommer bolagen att ha ökade kostnader bl.a. med anledning av större investeringar och nya uppdrag som kommittén föreslår. Resurserna bör därför förstärkas genom att bolagen får behålla de medel som frigörs när Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) avvecklas, totalt cirka 166 miljoner kronor per år. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att SR tilldelas 3 077,1 miljoner kronor, SVT 5 041,2 miljoner kronor och UR 445,1 miljoner kronor för 2020.

Kommittén bedömer att inga förändringar bör göras i sändningstillstånden när det gäller SR:s och SVT:s möjligheter att sända sponsrade program. SVT bör dock sträva efter att minska publikens exponering för sponsorskyftar. Bolagen bör värna sin integritet gentemot kommersiella intressen genom att redovisa sponsringsverksamheten på ett öppet och transparent sätt.

Kapitel 10 Konsekvenser av förslagen

I kapitel 10 redovisar kommittén konsekvenserna av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474) och kommitténs direktiv.

En mer ändamålsenlig reglering av public service förutsätter att även verksamheten på internet omfattas. Regeringen har aviserat att frågan ska utredas i en kommande grundlagsutredning men en

eventuell sådan förändrad reglering kan tidigast träda i kraft 2023. Det får dock anses främja public service-bolagens verksamhet att de från och med 2020 har möjlighet att vid uppfyllandet av public service-uppdraget få tillgodoräkna sig verksamhet på internet i viss omfattning. På längre sikt, efter den tillståndsperiod som inleds 2020, kan en mer teknikneutral reglering ytterligare stärka bolagens möjligheter att själva råda över hur innehållet distribueras och tillgängliggörs.

Public service-bolagens verksamhet får per definition anses vara marknadsstörande. Kommittén bedömer dock att de förslag och bedömningar som lämnas i detta betänkande kommer att få positiva effekter för andra företag som verkar på den svenska mediemarknaden. Det gäller bland annat förslag till ändring i förhandsprövningssystemet, krav på public service rörande uppföljning och redovisning samt krav på public service att stärka en livskraftig produktionsmarknad.

Kommitténs förslag till en mer ändamålsenlig reglering kan bidra till större möjligheter för befolkningen att ta del av public service-utbudet när, var och hur de vill. Förslaget om stärkt journalistisk bevakning i svagt bevakade lokala områden kan få positiva effekter för medborgarnas tillgång till tillförlitlig information och kvalitativ nyhetsbevakning i dessa områden och därigenom indirekt stärka möjligheten till demokratiskt deltagande. Förslaget om att SR ska erbjuda nyhetsverksamhet på olika språk kan bidra till de av riksdagen beslutade målen för integrationspolitiken.

Kommitténs förslag om medelstillelse till SR, SVT och UR under nästa tillståndsperiod medför att taket för maximal public service-avgift behöver öka från drygt 1 300 kronor per person och år 2019 till cirka 1 450 kronor 2029.

Reservationer och särskilda yttranden

Till slutbetänkandet har fogats fem reservationer som har avgetts av följande ledamöter:

- *Angelika Bengtsson*, Sverigedemokraterna.
- *Rossana Dinamarca*, Vänsterpartiet, *Erik Ezelius* och *Ida Karkiainen*, Socialdemokraterna, samt *Niclas Malmberg*, Miljöpartiet.

- *Rossana Dinamarca*, Vänsterpartiet.
- *Jan Ericson* och *Olof Lavesson*, Moderaterna.
- *Olle Wästberg*, Liberalerna, och *Per Lodenius*, Centerpartiet.

Därutöver har fem särskilda yttranden tillfogats slutbetänkandet, avgivna av följande ledamöter:

- *Angelika Bengtsson*, Sverigedemokraterna.
- *Jan Ericson* och *Olof Lavesson*, Moderaterna.
- *Martina Kyngäs*, Kristdemokraterna.
- *Niclas Malmberg*, Miljöpartiet.
- *Olle Wästberg*, Liberalerna.

1 Uppdragets utgångspunkter och dess genomförande

1.1 Kommitténs utgångspunkter

Direktiven

Kommittén inledde i mars 2017, utifrån sitt ursprungliga uppdrag (dir. 2016:111, se bilaga 1), arbetet med att analysera villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst och föreslå nödvändiga förändringar för att skapa fortsatt goda förutsättningar för den verksamhet som bedrivs av programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Genom tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2017:73, se bilaga 2) utvidgades uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt. Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende.

Kommitténs uppdrag i den första fasen fokuserades på uppdraget att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Utgångspunkten var att ge bolagen finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Denna del av uppdraget redovisades den 16 oktober 2017 genom delbetänkandet Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79).

Övriga delar av det uppdrag som följer av tilläggsdirektiven ska redovisas senast den 29 juni 2018. Samma dag ska också tilläggsuppdraget (dir. 2018:04, se bilaga 3) att utreda förutsättningarna för att

låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag 2020 redovisas.

Public service-verksamhetens centrala roll för demokratin

De av riksdagen beslutade målen för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2014/15:1 utg. omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr.2014/15:96). Mediepolitiken syftar till att skapa goda förutsättningar för en mångfald av självständiga medieaktörer som bidrar till att stärka en fri åsiktsbildning, ett fritt utbyte av idéer liksom en aktiv granskning av samhällets makthavare. Regeringen anför i tilläggsdirektiv 2017:73 att det för att säkerställa kvalitet och ett varierat utbud på medieområdet behövs en stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst som åtnjuter högt förtroende hos allmänheten. Regeringen slår också fast att radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst (public service) bedrivs av SR, SVT och UR.

Som kommittén skriver i delbetänkandet (s. 46) fyller medier en viktig funktion för demokratin i egenskap av central informationskälla, vakthund och offentligt rum för samhällsdebatt. Oberoende medier med tillräckliga resurser och kompetens för att producera granskande journalistik av god kvalitet är centrala för att engagerade och välinformerade medborgare ska kunna utkräva ansvar av makt-havare, t.ex. i samband med val.

Medielandskapet har på kort tid genomgått väsentliga struktur-förändringar, vilka kommittén beskriver närmare i kapitel 2. Drivande faktorer bakom detta är den pågående digitaliseringen och globaliseringen. För användarna har dessa förändringar inneburit att tillgängligheten till och utbudet av nyheter och andra program på några få år ökat dramatiskt, vilket i grunden är positivt. Det ökade medieutbudet medför samtidigt en risk för ökad polarisering i samhället, när människor i allt lägre grad delar samma verklighetsbilder. För mediebranschens nationella aktörer har utvecklingen inneburit en kraftigt ökande global konkurrens, krisande affärsmodeller och ett intensivt arbete för att upprätthålla produktionen av innehåll och tillgången till kvalitativ journalistik. Sammantaget leder detta till en

fragmentiserad mediekonsumtion som kan hota den sociala sammanhållningen, dvs. att människor känner mindre tillit till varandra, att toleransen för olikheter minskar liksom utrymmet för konstruktiva politiska diskussioner.

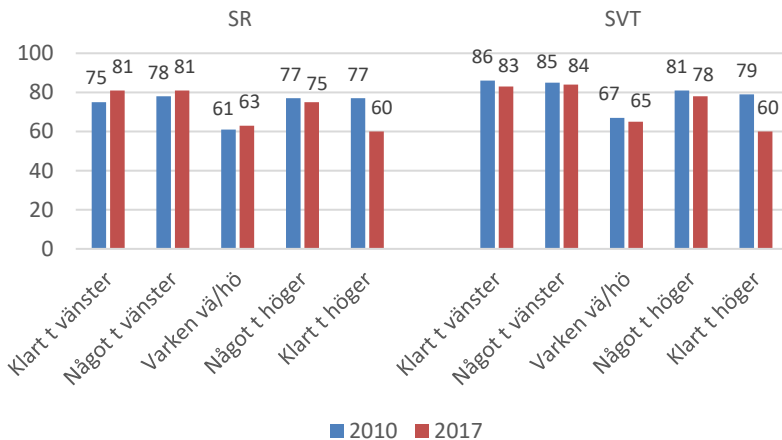
Den beskrivna utvecklingen ökar vikten av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och starka resurser genom en stabil finansiering. Dessa medier kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva samtal utifrån gemensamma verklighetsbilder. Genom att tillgodose dessa behov är public service en demokratisk kollektiv nytting som gynnar alla medborgare, oavsett om utbudet konsumeras eller inte. Av detta skäl bör också alla medborgare vara med och bidra till finansieringen av verksamheten, vilket i sin tur innebär att programföretagen bör ha ett brett uppdrag att tillhandahålla innehåll som är relevant för publiken. De unika förutsättningar som public service har ställer samtidigt särskilda krav på systemet för granskning och uppföljning. Granskningen måste garantera en rimlig balans mellan bolagens oberoende och allmänhetens behov av insyn och kontroll.

Utmaningar för public service

Om public service ska kunna vara den arena för offentligt samtal som är så viktig ur ett demokratiskt perspektiv bör allmänheten ha ett högt förtroende för verksamheten. Av Medieakademins senaste förtroendebarmeter framgår att SR och SVT har högst förtroende bland medieföretagen (65 respektive 58 procent), att jämföra med t.ex. DN på 45 procent och Expressen på 10 procent (Medieakademins 2018). Det innebär att SR och SVT finns med på listan över de tio institutioner som har störst förtroende bland befolkningen. En oroande utveckling är dock att förtroendesiffrorna för SR och SVT har sjunkit betydligt under den senaste tioårsperioden, från cirka 75–80 procent i början av 2010-talet. Samma trend kan noteras för merparten av de övriga medieföretagen. Av den senaste SOM-undersökningen framgår att personer som står till vänster politiskt har högre förtroende för public service än personer som står till höger. Medborgarnas politiska hemvist har en ökande betydelse för förtroendet för public service (se figur 1.1).

Figur 1.1 Förtroende för public service efter ideologi 2010 och 2017

Andel stort förtroende



Källa: SOM-institutet 2018.

Medieakademiens data visar även att personer som bor i större städer har ett något högre förtroende för SR och SVT än personer som bor på landsbygden eller i mindre orter. Förtroendet för bolagen är också något högre bland personer med högre inkomst än bland personer med lägre inkomst.

En förutsättning för att befolkningen ska känna förtroende för public service är att den använder bolagens tjänster, och även här möter verksamheten utmaningar. Som framgår av kapitel 2 minskar användningen av traditionell radio och tv, där public service-bolagen, särskilt SR, sedan länge har en stark ställning. I stället ökar konsumtionen av framför allt rörlig bild via onlineplattformar, särskilt i yngre målgrupper. SVT möter därför en allt hårdare konkurrens om tittarna. Som exempel ser 27 procent av befolkningen på Youtube varje dag, att jämföra med 8 procent totalt för tv-kanalernas play-tjänster, inklusive SVT Play. I åldersgruppen 12–15 år är motsvarande siffror 86 respektive 9 procent (IIS 2017).

Public service-uppdraget under nästa tillståndsperiod

Radio och tv i allmänhetens tjänst i Sverige har ända sedan AB Radio-tjänst inledde sina radiosändningar 1925 bedrivits utifrån vissa grundläggande principer:

- Staten garanterar den underliggande infrastrukturen genom att anlägga, äga och driva det nät som behövs för radio- och tv-sändningarna.
- Programverksamheten bedrivs av fristående programbolag som omfattas av krav på opartiskhet och saklighet vid urvalet av vilket innehåll som ska sändas.
- Programbolagens verksamhet finansieras av användarna själva, inte av staten direkt eller genom kommersiella intäkter.

Från början var programbolagen renodlade aktiebolag. Under 1920-talet utvecklade dock brittiska BBC principen att verksamheten i stället ska bedrivas i publikens intresse. Som en konkretisering av detta skulle uppdraget vara att informera, utbilda och underhålla publiken (*inform, educate and entertain*). Denna princip etablerades även i en svensk kontext och utgör än i dag grunden för det breda innehållsuppdrag med hög grad av oberoende som public service enligt kommitténs mening bör ha även under nästa tillståndsperiod (se vidare kapitel 5).

Samtidigt går det inte att bortse ifrån att SR, SVT och UR agerar på mycket konkurrensutsatta marknader. Public service-verksamhetens fortsatta legitimitet vilar på att den kan tillgodose demokratiska, sociala och kulturella behov i samhället, liksom behovet av att bevara mångfalden i medierna. Det innebär att kärnan i public service-uppdraget bör vara en inriktning på de samhällsbehov som marknadsaktörerna inte kan tillgodose, dvs. ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. I detta ligger bl.a. att koncentrera verksamheten till bolagens kärnkompetenser, som är att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild.

Public service-verksamhetens särställning och unika roll i medielandskapet kommer till uttryck på olika sätt i styrdokumentet för SR, SVT och UR. Till skillnad från kommersiella programbolag omfattas bolagen bl.a. av följande krav (se vidare kapitel 3 om reglering):

- Slå vakt om programområden som är av betydelse för allmänintresset.
- Sända ett visst antal radio- eller tv-kanaler till hela landet.
- Erbjuder ett mångsidigt programutbud som speglar förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Detta inkluderar bl.a. nyhets-, kultur- och barnprogram samt program på minoritetsspråk och för personer med funktionsnedsättning.
- Utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt, vilket medför krav på att sända beriktiganden och genmälen.
- Reklam och produktplacering får inte förekomma i sändningarna, medan sponsring är tillåtet med vissa begränsningar.
- Sända viktiga meddelanden till allmänheten och upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution.

Kommitténs uppfattning är att dessa villkor är centrala för den allmänt finansierade public service-verksamhetens fortsatta legitimitet, liksom att efterlevnaden av dessa krav kan granskas och följas upp på ett ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt lämnar kommittén i detta betänkande ett antal förslag och bedömningar till grund för hur uppdraget ska utformas och regleras under nästa tillståndsperiod.

Kommittén vill särskilt betona vikten av att bolagen lyckas med sitt uppdrag att spegla hela landet och den variation som finns i befolkningen. Det är centralt inte minst för att bolagen ska kunna vända den oroande trenden med att förtroendesiffrorna faller och varierar mellan olika grupper i samhället, samt möta den ökande konkurrensen om publikens tid på olika plattformar. Genom bl.a. förslag om ytterligare medel för ett utökat lokalt nyhetsuppdrag, uppdrag att stärka produktionsmarknaden i hela landet och ett bibehållande av kravet på att sändningarna i marknätet ska nå hela landet vill kommittén ge public service bästa möjliga förutsättningar att göra detta. Men grunden för det arbetet ligger redan i bolagens egna händer, dvs. att dagligen leverera högkvalitativt public service-innehåll som är relevant för användaren oavsett vem hen är och var i landet hen bor eller kommer ifrån.

1.2 Utredningsarbetet

I Parlamentariska public service-kommittén har förutom ordföranden ingått representanter för samtliga partier i riksdagen. Utredningsarbetet har under kommittén bedrivits av fyra sekreterare med placering i Stockholm. Till sin hjälp med detta betänkande har kommittén också haft en expertgrupp bestående av två företrädare för Kulturdepartementet, en för Justitiedepartementet och en för Näringsdepartementet. Kommittén har, med stöd av sekretariatet och expertgruppen, sammanträtt vid totalt tio tillfällen sedan överlämnandet av delbetänkandet den 16 oktober 2017.

Kommittén har i enlighet med direktiv 2017:73 samrått med SR, SVT, UR, Förvaltningsstiftelsen, Myndigheten för press, radio och tv (MPRT), Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket och Teracom AB, samt med företrädare för det samiska folket, de nationella minoriteterna och teckenspråkiga. I enlighet med direktiv 2018:04 har samråd också skett med Myndigheten för tillgängliga medier, tidningen 8 Sidor, berörda brukarorganisationer och Svenska Journalistförbundet. Utöver detta har kommittén och sekretariatet haft möten eller varit i kontakt med ett flertal myndigheter, intresseorganisationer, medieföretag och andra utredningar, bl.a. vid en särskild hearing den 24 januari 2018 i riksdagens lokaler.

I faktainsamlingen har kommittén till stor del använt befintligt material som har tagits fram av aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till medieområdet, t.ex. Nordicom-Sverige, MPRT och Internetstiftelsen i Sverige. Erfarenheter från andra länder har beaktats bl.a. genom jämförande studier av hur public service regleras och följs upp i Europa, med särskilt fokus på de nordiska länderna. Ordförande och sekretariat har också genomfört en studieresa till Köpenhamn.

Ordförande och sekretariat har haft en kontinuerlig kontakt med ledningarna och andra företrädare för public service-bolagen, vilka även skriftligen har svarat på olika frågor om verksamheten från sekretariatet. Dessa skrivelser, liksom annan korrespondens från och till kommittén samt dokumentation från samråden, återfinns i kommitténs diarium (Komm2017/00395 och Komm2018/00061).

1.3 Betänkandets disposition

Efter denna inledning där kommittén redogör för sina utgångspunkter och hur utredningsarbetet har bedrivits fortsätter betänkandet i kapitel 2 med en beskrivning och analys av de senaste årens ändrade mönster i mediekonsumtionen.

I kapitel 3 behandlas kommitténs huvuduppdrag som är att analysera och lämna förslag om hur en ändamålsenlig reglering av public service bör utformas på kort och lång sikt.

I kapitel 4 diskuteras var public service ska finnas, vilket inkluderar frågor om hur bolagen ska nå ut till hela befolkningen och förhålla sig till globala medieaktörer och distributörer.

I kapitel 5 diskuteras vilket innehåll public service ska leverera på de olika plattformarna och hur bolagen ska samspela med olika aktörer inom ramen för sitt innehållsuppdrag. Här behandlas också frågan om tidningen 8 Sidors organisatoriska hemvist.

I kapitel 6 behandlas systemet med förhandsprövning av nya tjänster inom public service och i kapitel 7 frågor om uppföljning och redovisning, i vilket ingår frågan om verksamhet på internet kan få tillgodoräknas vid uppföljningen av innehållsuppdraget.

I kapitel 8 behandlas frågor om Förvaltningsstiftelsens styrelse, ägarroll och finansiering, och i kapitel 9 lämnas förslag om ekonomiska förutsättningar för public service under nästa tillståndsperiod. I kapitel 10, slutligen, redogörs för konsekvenserna av förslagen i detta betänkande.

2 Nya mönster i mediekonsumtionen

Kommittén ska med utgångspunkt i de analyser av medieutvecklingen som gjorts under senare år sammanfatta och beskriva konsekvenserna för public service och hur förändringen i konsumtionsmönster påverkat programföretagens förutsättningar att nå ut till publiken.

I delbetänkandet beskriver kommittén dels hur radio- och tv-marknaderna ser ut i Sverige, dels hur konsumtionen av radio och tv har utvecklats under senare år. Här visas bl.a. att allt mer av konsumtionen av rörlig bild flyttas från traditionella tv-apparater till internetansluten apparatur (SOU 2017:79 kap. 3).

Kommittén fortsätter i detta kapitel analysen av medieutvecklingen, särskilt med avseende på trender som påverkar konsumtionen av medierna och förutsättningarna för medieföretagen att verka. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur utvecklingen påverkar public service-bolagens möjligheter att nå sin publik och om vilka förutsättningar bolagen behöver framöver för att kunna verka i ett föränderligt medielandskap.

2.1 Strukturförändringar på mediemarknaden

Som nämns i föregående kapitel har medielandskapet på kort tid genomgått väsentliga strukturförändringar, med den pågående digitaliseringen och globaliseringen som bakomliggande faktorer. Med ett ökat medieutbud följer en risk för ökad polarisering i samhället, när människor i allt mindre utsträckning delar samma verklighetsbilder.

2.1.1 Digitalisering

Genom digitaliseringen och utvecklingen av ny kommunikationsteknik har svenskarna i dag fler valmöjligheter än någonsin när det gäller programinnehåll i radio eller på tv. Det gäller inte bara i valet mellan olika tablålagda radio- och tv-program utan i hög grad programinnehåll som nås via internet i form av olika typer av playtjänster som Netflix eller HBO Nordic, sociala medieplattformar som Facebook eller videodelningsplattformar som Youtube. Vi konsumerar också i större utsträckning innehåll via musiktjänster som Spotify och olika poddradiotjänster. Även om många fortfarande läser tryckta dagstidningar blir tidningarna i allt högre grad också digitaliserade och konsumtionen av e-böcker ökar. Användningen av nya innehållsplattformar ökar samtidigt som de gamla plattformarna fortfarande utgör en naturlig del av befolkningens vardag.

Tillgången till internet, bredband och dator i hemmet är mycket stor i Sverige. Som tabell 2.1 visar har 95 procent av alla svenskar över 12 år tillgång till internet. Andelen av befolkningen som har mobiltelefon är 98 procent, medan 85 procent har en smart mobiltelefon. Drygt två tredjedelar, 69 procent, av svenskarna har minst en surfplatta i hemmet. 16–25-åringarna har enligt Internetstiftelsens mätningar en 100-procentig användning av musik och film via internet och chattjänster (IIS 2017).

Tabell 2.1 Tillgången till internet, bredband, dator, surfplatta och mobiltelefon

Andel av befolkningen i vissa åldersgrupper (procent)

	Tillgång i hemmet		Egen utrustning	
	Alla över 12 år	16–25 år	36–44	66–75
Internet	95			
Bredband	91			
Dator	93	95	76	75
Mobiltelefon	98			
Smart mobiltelefon	85	98	95	45
Surfplatta	69	36	45	24

Källa: IIS 2017.

Den 31 december 2017 uppgick antalet mobila och fasta internetabonnemang till 16,0 miljoner. Det fanns 2,6 miljoner abonnemang

med hastigheter på 100 Mbit/s eller mer, vilket är en ökning med 19 procent sedan föregående års mätning. Antalet abonnemang via kabel-tv-nät med denna hastighet var 680 000, dvs. samma nivå som föregående år. Abonnemang med lägre hastigheter än 100 Mbit/s minskar (PTS 2018).

Digitaliseringen har samtidigt inneburit strukturella förskjutningar på mediemarknaden. Innehållsproducenternas inflytande och kontroll över innehållet har minskat till fördel för bredbands- och telekomoperatörer och sociala medieplattformar. Publikens beteenden och behov har förändrats till följd av medieutvecklingen och marknaden har blivit mer konsumentdriven.

Digitaliseringen av medielandskapet har också på ett genomgripande sätt kommit att förändra sättet på vilket reklamen köps, säljs och konsumeras. Den digitala tekniken har inte bara möjliggjort nya reklamplattformar och reklamlösningar, den har också fört med sig helt nya konsument- och annonsörsbeteenden och en ny infrastruktur för reklamförmedling. Den sistnämnda utvecklingen har inte minst kommit att ta sig uttryck i en tilltagande datoradministrerad reklamhandel (MPRT 2017d).

Reklaminvesteringarna i digitala medier stod för mer än hälften, 51 procent, av de totala medieinvesteringarna under 2017. Enligt mätningar från IRM uppgick reklaminvesteringarna i Sverige till sammanlagt 37,8 miljarder kronor, vilket är ett nytt rekord. Reklaminvesteringarna i digitala medier ökade med 21 procent från föregående år och omsatte 19,2 miljarder kronor. Inom denna kategori växte sociala nätverk och onlinevideo snabbast. Även reklaminvesteringarna i tv och radio ökade med drygt 2 respektive 14,6 procent under 2017. Av reklaminvesteringarna gick 14 procent till tryckta nyhetsmedier (IRM 2018).

2.1.2 Globalisering

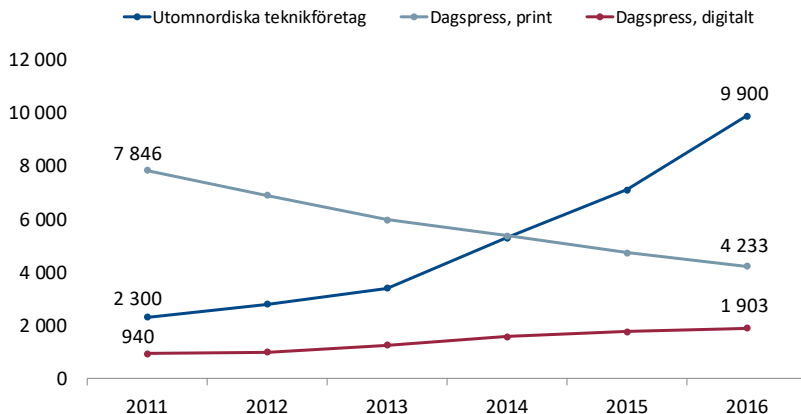
I takt med att internet blivit en allt viktigare plattform för att både förmedla och ta emot medieinnehåll blir konkurrensen från stora internationella medieföretag alltmer påtaglig på den svenska mediemarknaden.

Dagspressen har drabbats hårdast

Den enskilda mediegren som drabbats hårdast av den nya konkurrenssituation som globaliseringen medför är dagspressen. Fram till för några år sedan betalade annonsintäkterna stora delar av journalistiken. Den nya digitala marknaden för marknadsföring och annonsering har inneburit en radikalt minskad annonsförsäljning i de traditionella tidningarna och därmed en stor ekonomisk utmaning. En förklaring till utvecklingen är det växande intresset för sökordsmarknadsföring och reklam förmedlad via mobiltelefoner. Reklaminvesteringarna via utomnordiska teknikföretag, särskilt Google och Facebook, ökar kraftigt. Google står för ungefär 95 procent av alla sökningar på den öppna webben i Sverige och motsvarande siffra i USA är 70 procent. Googles arbete med algoritmer får då en stor betydelse eftersom det finns få alternativa sätt att synas och söka på den öppna webben (Weibull, Wadbring och Ohlsson 2018 s. 203).

Figur 2.1 nedan visar fördelningen av reklaminvesteringar under åren 2011–2016, där det är tydligt att utomnordiska teknikföretag tar en stor och växande del av reklamkakan.

Figur 2.1 Reklaminvesteringar 2011–2016 (miljoner kronor)¹



Källa: Ohlsson 2017.

¹ Fördelningen mellan inom- och utomnordiska aktörer bygger på estimat genomförda av Tobias Hedström (Smartplanner) baserat på data från IRM:s löpande statistik. Övriga källor: TU, MPRT och årsredovisningar (bearbetningar).

Globaliseringen äventyrar alltså de kommersiella mediernas affärsmodeller och i förlängningen kvalitetsjournalistiken. Utvecklingen av nya affärsmodeller för att finansiera verksamheten, exempelvis genom att försöka öka de digitala prenumerationsintäkterna har blivit en överlevnadsfråga för de traditionella tidningsföretagen, se vidare nedan.

Medieutredningen bedömer i sitt slutbetänkande att Facebook av allt att döma kommer att fortsätta förändra sina algoritmer utan att förvarna de publicister de har bland sina samarbetspartners. Företaget har på senare tid ansträngt sig för att få just traditionella medier att flytta en del eller hela sin verksamhet till plattformen, men framför allt mindre publicister lär fortsätta att betrakta Facebook som en vanskelig och oberäknelig partner (SOU 2016:80 s. 211).

Facebook har nyligen beslutat om förändringar i sin styrning av innehåll. Under 2018 kommer inlägg från vänner, familj och grupper prioriteras, framför innehåll från företag och medier på Facebook (Zuckerberg 2018).

Ökad konkurrens om användarnas tid och stigande rättighetskostnader

Globaliseringen har inneburit helt nya förutsättningar för aktörer som producerar och äger innehåll och rättigheter. På ganska kort tid har utlandsägda streamingtjänster som Netflix och HBO Nordic tagit en ökande andel av konsumtionen av rörlig bild. Eftersom dessa företag är verksamma på en global marknad har de ekonomiska förutsättningar att investera på en helt annan nivå än nationella aktörer. Samtidigt måste det innehåll som produceras av nationella aktörer konkurrera om publiken med det globala utbudet. Det sätter ökad press på SVT och andra aktörer att utveckla sitt eget programutbud, och höja såväl kvaliteten som kvantiteten.

Den ökande globala konkurrensen märks också tydligt när det gäller köp av rättigheter, framför allt sporträttigheter. Om sporträttigheter köps av aktörer som är verksamma i flera länder, kan det resultera i att det sänds mindre sport i svenska kanaler. Se vidare nedan under avsnitt 2.2 om publikens ändrade konsumtionsmönster.

2.1.3 Polarisering och filterbubblor

Med kraftigt ökande medieutbud får människors preferenser allt större betydelse för mediekonsumtionen. I direktiven till Medieutredningen konstaterades att medborgarna i dag har större möjligheter än någonsin att välja när, var och hur de vill ta del av medieinnehåll och vad de vill titta eller lyssna på. I takt med att utbudet av information på olika plattformar blir allt större ökar också skillnaderna i medieanvändning och vilken information människor tar del av. Ett ökat informationsutbud är i sig positivt. Samtidigt innebär skillnaderna i medieanvändning en risk för ökade kunskaps- och deltagandeklyftor, eftersom de medborgare som i mindre utsträckning tar del av information i samhällsfrågor får sämre förutsättningar att vara delaktiga i demokratin och den demokratiska beslutsprocessen. Klyftor kan också uppstå om människor i allt högre grad väljer att i första hand att ta del av information som bekräftar den egna världsbilden. Detta riskerar att leda till polarisering av åsikter och verklighetsuppfattningar (dir. 2015:26).

Medieutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande att smarta mobiltelefoner och sociala medier har sänkt trösklarna för medborgarna att föra fram olika perspektiv, vilket är en demokratisk möjlighet. Samtidigt har nya, delvis dolda, hot mot yttrandefriheten uppstått. Utvecklingen går mot minskad användning av traditionella medier och journalistiken monteras ner. De traditionella medierna kämpar med att försvara sitt värde, polarisering och desinformation ökar och medborgare attraheras av förenklade politiska budskap (SOU 2016:80 s. 17).

Bearbetningen av den användardata som sökningar och klickar genererar kan användas för att förutsäga vilken information användaren vill ha. Algoritmer styr vad som kommer upp i enskilda personers flöden i sociala medier och sökningar på nätet. Algoritmerna är desamma, men resultatet blir unikt för varje enskild användare, beroende på tidigare användarmönster. Flödena blir då personifierade och eventuellt ensidiga, vilket kan minska bredden i opinionsbildningen. Det kan också leda till att användarens världsbild bekräftas genom att nyheter eller webbplatser med innehåll som användaren redan instämmer i prioriteras, något användaren kanske inte ens är medveten om. Detta brukar benämnas filterbubblor (Weibull, Wadbring och Ohlsson 2018 s. 189 f.). Filterbubblor kan

gynna dem som vill förse användaren med information som kan vara falsk eller desinformativ.

Den stora faran med filterbubblan är att användaren tror att den får en ofiltrerad bild av verkligheten, men i själva verket får ett visst, specifikt utsnitt (Wormbs 2017). Det finns dock olika uppfattningar inom forskningen om algoritmernas betydelse för valet av innehåll och filterbubblor. Vissa forskare framhåller att valet av vänner har en större betydelse för hur flödet ser ut och att en persons vänner inte är en homogen grupp. Vidare är algoritmer inte skapade för att ge en ensidig ideologisk blick och den som klickar på artiklar för en viss åsikt får även upp artiklar som torgför en annan åsikt. Människor tar dock oftare del av sådant som stämmer överens med deras politiska uppfattningar men sammantaget blir de exponerade för flera olika politiska uppfattningar. Filterbubblor kan inte ses som ett nytt fenomen, utan förekom också när dagstidningar var mer knutna till politiska partier med en tydlig ideologisk inriktning (Weibull, Wadbring och Ohlsson 2018 s. 189 f.).

Även om filterbubblor inte är en ny företeelse, som författarna ovan påpekar, menar andra forskare att det finns skillnader när det gäller åsiktskorridorer. Tidigare läste vi det som intresserade oss och som bekräftade våra redan djupt förankrade föreställningar och åsikter. Numera är mängden innehåll större och hastigheten i överföringen av detta högre. Informationen är svagt kurerad på nätet och få redaktörer och grindvakter hjälper användaren att hitta innehållet. Dessutom förstår användaren bara delvis hur sökverktygen fungerar. Vidare agerar maskiner, eller algoritmer, som om de vore människor. Det får stora konsekvenser för offentligheten eftersom vi faktiskt inte vet vilka som verkligen deltar i de nya samtalen. Transparensen här är bristfällig (Wormbs 2017).

Forskare vid Uppsala universitet undersökte under 2017 vilka nyheter som rör sig i unga människors digitala nyhetsflöden och hur trovärdiga ungdomarna själva anser att nyheterna är. Av resultaten framgår att gymnasieeleverna i Nyhetsvärderaren går direkt till etablerade nyhetssajter för att läsa nyheter om politik, ekonomi och samhällsinformation. Det är enligt forskarna ett tecken på att ungdomar kanske undviker att fångas i filterbubblor som uppstår när man bara läser nyheter som delas via sociala medier, av andra som tycker likadant som en själv. Resultatet kan vidare tyda på att det är vanligare att unga människor hittar nyheter än att de får dem delade

till sig. Det betyder också att de i första hand läser nyheter som är skrivna av professionella journalister (Nygren och Brounéus 2018).

2.2 Publikens ändrade konsumtionsmönster

De strukturförändringar som drivs av digitaliseringen och globaliseringen har lett till vissa ändringar i mediepublikens konsumtionsmönster, vilka beskrivs i detta avsnitt. Den statistik som presenteras är hämtad från flera olika källor. Uppgifterna skiljer sig delvis åt bl.a. beroende på mätmetod (självskattning eller teknisk mätning), mätperiod och vilka åldersgrupper som ingår i respektive undersökning. Tendenserna är dock desamma.

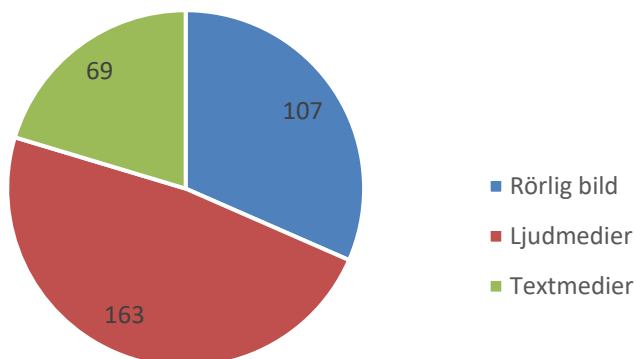
Ökande användning av sociala medier

Den dagliga mediekonsumtionen 2017 var 359 minuter, vilket kan jämföras med konsumtionen 1997 som var 339 minuter, se figur 2.2. Medan den totala tiden för mediekonsumtion är relativt stabil är förändringarna när det gäller vilken typ av innehåll som konsumeras desto större. Användningen av sociala medier har på några år ökat kraftigt, på bekostnad framför allt av ljudmedier, och uppgick 2017 till 50 minuter per dag.

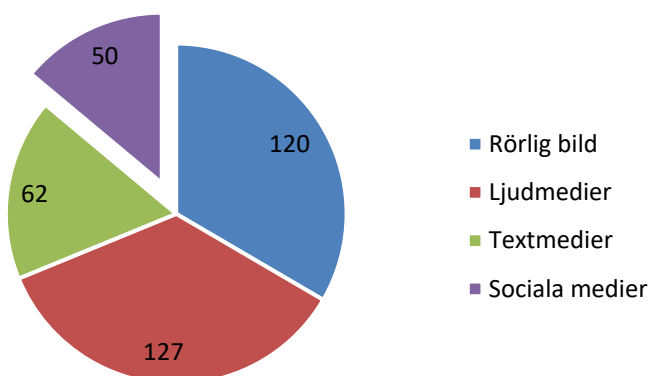
En stor del av användningstiden för rörlig bild 2017 bestod av tv-tittande, 97 minuter, varav 27 minuter avsåg webb-tv. Under 2017 lyssnade befolkningen på 68 minuter FM-radio, 7 minuter webb- eller poddradio och 52 minuter musik. Användningstiden för textmedier, 62 minuter, omfattade 17 minuter dagstidning på papper, 10 minuter digital dagstidning, 13 minuter tidskrifter, 19 minuter bok och 3 minuter digital bok eller ljudbok.

Figur 2.2 Mediedagen 1997 och 2017
Daglig mediekonsumtion i åldern 9–79 år

1997: 339 minuter



2017: 359 minuter



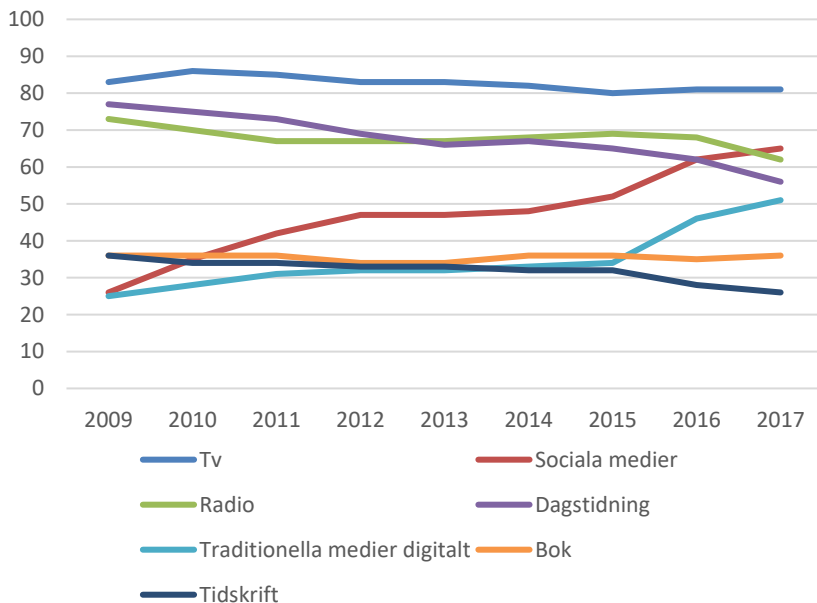
Källa: Nordicom-Sverige 2018.

I figur 2.3 nedan visas hur mediedagen har förändrats under den senaste tioårsperioden med avseende på hur stor andel av befolkningen som använder olika medier. Konsumtionen av sociala medier och traditionella medier digitalt har ökat under hela perioden och

2017 använde 65 procent av befolkningen sociala medier en genomsnittlig dag.

Figur 2.3 Mediedagen 2009–2017

Andel av befolkningen 9–79 år som använder olika medier en genomsnittlig dag (procent)



Källa: Nordicom-Sverige 2018.

Trögrörliga medievanor men tydliga skillnader mellan generationerna

Trots att medielandskapet förändrats radikalt och ny mobil och digital teknik tillkommit är medievanorna förhållandevis trögrörliga, men tydliga generationsklyftor syns i medieanvändningen. Unga vuxna i åldern 15–24 år skiljer ut sig tydligast. Deras dagliga mediekonsumtion är enligt Nordicom's mätningar för 2017 betydligt större, 454 minuter, mindre centrerad till traditionella medier och mer koncentrerad till internet. Strömmad/lagrad musik och sociala medier står sammantaget för drygt hälften av medietiden, 109 respektive 121 minuter. För de som är äldre än 65 år är i princip all medieanvändning, drygt 90 procent, samlad till traditionella medier

och på traditionella sätt. För befolkningen som helhet står traditionella medier för tre fjärdedelar av medietiden och mindre än en fjärdedel läggs online. Sammanfattningsvis representerar de unga vuxnas konsumtionsmönster en riktning som successivt omfattas av en växande del av befolkningen (MPRT 2017c). Under 2017 har konsumtionen av ljudmedier och textmedier ökat med 7 minuter vardera från 2016 medan rörlig bild har tappat 1 minut (Nordicom-Sverige 2018).

Enligt Nordicoms mätningar minskade konsumtionen av textmedier och ljudmedier med 17 respektive 40 minuter mellan 2015 och 2016. Samtidigt ökade användningen av bildmedier med 12 minuter. För unga vuxna är denna förskjutning än mer accentuerad men samtidigt något annorlunda. Det är en kraftig ökning av bild och kraftig minskning av text, medan konsumtionen av ljudmedier för unga vuxna ligger anmärkningsvärt konstant på kort sikt. Radiopubliken använder Spotify och andra musiktjänster som komplement till radio, snarare än som ersättning (MPRT 2017b).

Det linjära tv-tittandet minskar över tid i alla åldersgrupper. Svårast att nå är målgruppen i åldern 15–24 år som i genomsnitt tittar 40 minuter per dag, vilket är en minskning med 60 procent sedan 2009. Även i åldersgruppen 25–39 år har tittartiden minskat mycket över tid och uppgick 2017 till 88 minuter. Åldersgruppen över 60 år tittar fortfarande i hög grad på linjär tv, 255 minuter per dag enligt MMS mätningar, men även i de äldre åldersgrupperna minskar tv-tittandet (MMS 2018b). Analysföretaget Mediavision förutspår att det linjära tv-tittandet i åldersgruppen 12–59 år kommer att sjunka till under 100 minuter per dag under 2018. Den största nedgången förväntas ske i åldersgruppen 15–24 år, vars tv-tittande beräknas sjunka till under 30 minuter per dag (Mediavision 2018b).

En successiv förflyttning till onlinetittande i flera målgrupper

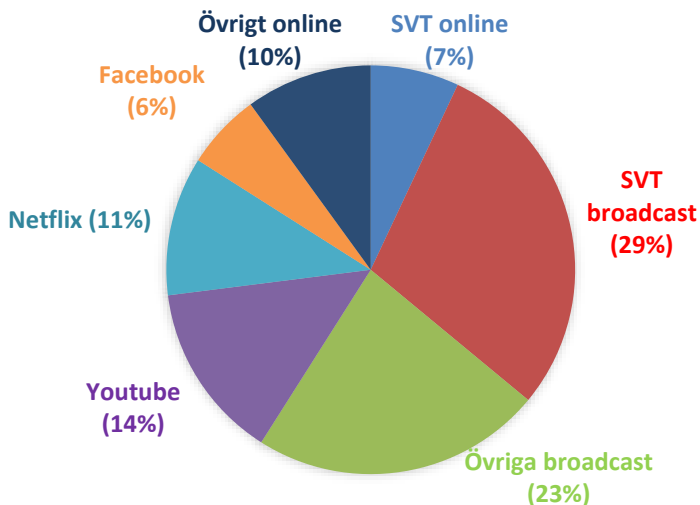
I en publik- och utbudsanalys som SVT har låtit ta fram framgår att konsumtionen av rörlig bild fortsatte att öka under 2017. Tittartiden uppgick, enligt publikens egna skattningar, till i genomsnitt 136 minuter per dag, varav 48 minuter på SVT:s sändningar i broadcast. Tittartiden på rörlig bild för unga 16–19 år var betydligt högre, 182 minuter. Det som SVT finner anmärkningsvärt är hur gruppen 9–19 år konsumerar rörlig bild. Denna grupp lägger allra mest tid på

rörlig bild samtidigt som den lägger minst tid på SVT, oavsett om tittandet sker i broadcast eller online. Motsvarande mönster ser SVT i gruppen 20–59 år utan högre utbildning. Bolaget förutser en successiv förflyttning i fler målgrupper vartefter onlinemarknaden mognar. I den äldre åldersgruppen 75–99 år är tittartiden 147 minuter per dag och de väljer i högre grad SVT:s utbud, 70 procent av tiden. Av den totala tittartiden i SVT:s onlinetjänster utgörs 45 procent av tittande på utbud beställt för barn och unga, en andel som fortsätter öka. Av tittartiden i SVT:s broadcast-kanaler är motsvarande andel bara 4 procent.

Vidare uppmärksammas i analysen en närmast explosionsartad utveckling av onlinetittande, vilket inte längre enbart kännetecknas av individuellt tittande på egen skärm utan också i hög grad av gemensamt tittande på stor tv-skärm. Tittande på stor tv-skärm har tidigare främst förknippats med traditionellt tv-tittande via broadcast. Därmed utmanas tittandet på SVT:s broadcast-kanaler ytterligare.

Av figur 2.4 nedan framgår den genomsnittliga konsumtionen av tv i broadcast och online. SVT har en stark ställning när det gäller broadcast, 29 procent, men betydligt lägre tittartidsandel online, 7 procent (SVT 2018c).

Figur 2.4 Tittartidsandel rörlig bild 2017



Källa: SVT 2018c.

Även andra undersökningar visar att tittande på rörlig bild via sociala medier ökar stadigt. Youtube och Facebook är överlägset störst, men de som är under 20 år använder Instagram och Snapchat mer än Facebook. När det gäller att se på rörligt innehåll ligger Facebook och Youtube på ungefär samma dagliga räckvidd, 42 respektive 43 procent. Youtube har i genomsnitt en tittartid på 25 minuter per dag (MMS 2018c). Bland ungdomar i åldern 12–15 år använder 86 procent Youtube varje dag och 13 procent någon gång varje vecka. I åldersgruppen 66–75 år använder nästan två tredjedelar Youtube och i åldersgruppen över 75 år använder en dryg tredjedel Youtube (IIS 2017).

Enligt en undersökning utförd av Mediavision avseende första kvartalet 2018, fortsätter konsumtionen av digitala tv-tjänster att öka kraftigt. I gruppen 15–74 år tittar hälften på webb-tv med en daglig räckvidd om 48 procent, vilket innebär en tillväxt på 10 procent jämfört motsvarande kvartal i fjol. Bland 15–54-åringar uppgår den dagliga räckvidden till 60 procent (Mediavision 2018a).

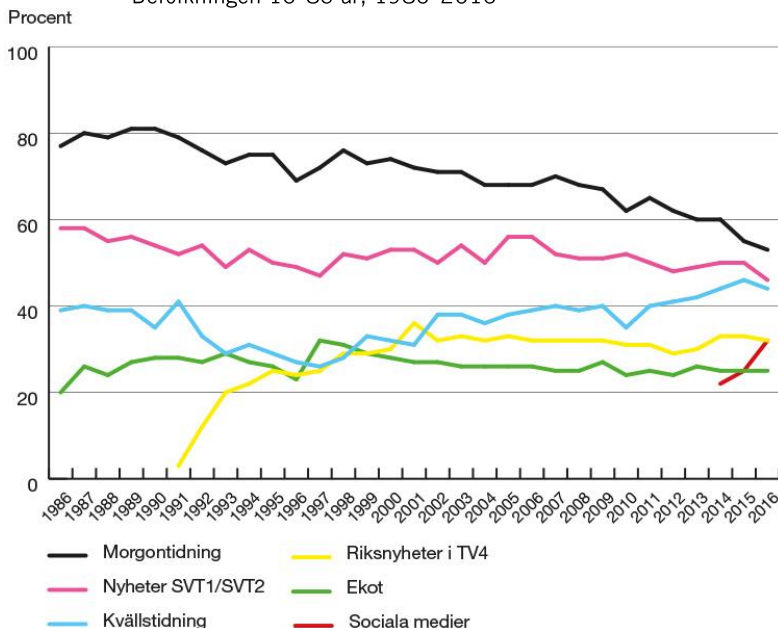
Nyhetskonsumtionen ökar i sociala medier

Den regelbundna användningen av olika nyhetsmedier är över tid stabil, trots de strukturförändringar som beskrivits tidigare i kapitlet. Det är framför allt morgonpressen som tappar läsare, även om läsningen av de digitala editionerna räknas med, se figur 2.5 nedan. För kvällspressen gäller motsatt mönster.

Konsumtionen av nyheter i SVT, TV4 och Ekot i SR är stabil medan den ökar i sociala medier. Nyheter om den offentliga sfären, det vill säga politik, ekonomi, handel, sociala frågor, konflikt och krig, tas i högre grad emot genom traditionella sändningar än online. Drygt hälften av SVT:s utbud i traditionella kanaler (exkl. Barnkanalen) består av nyheter och fakta, medan motsvarande för TV4 är ungefär en tredjedel (MPRT 2017b).

Figur 2.5 Regelbunden användning av olika slags nyhetsmedier

Befolkningen 16–85 år, 1986–2016



Källa: MPRT 2017b.

SVT konstaterar i sin analys av utbudet för 2017 att bolaget dominerar vad gäller det linjära tittandet på nyheter, även i yngre grupper. Konkurrenssituationen för nyheter online är i princip oförändrad, med Aftonbladet och Expressen som tydliga dominanter (SVT 2018c).

I Mediebarometern för 2017 konstateras att Facebook har störst räckvidd när det gäller nyheter i webbaserade medier. En dryg fjärdedel av befolkningen 9–79 år uppger att de konsumerar nyheter via Facebook en genomsnittlig dag. Bland ungdomar och i åldersgruppen 25–44 år är andelen ännu högre, drygt 40 procent. Därefter kommer kvällstidningen online med en räckvidd på 13 procent i hela befolkningen och 17 procent bland 25–44 åringarna. 15 procent av ungdomarna uppger att de tar del av nyheter via Youtube.

Resultaten från Nyhetsvärderaren visar att svenska gymnasieelevers nyhetsflöden innehåller mest nyheter om politik, ekonomi, samhällsinformation, olyckor och brott (så kallade hårda nyheter) från etablerade nyhetssajter. Nyheterna hittas i första hand direkt på

webben och inte via sociala medier. Mjuka nyheter (om sport, kultur, nöje, livsstil, kost, hälsa och medicin) är överlag mindre vanliga och uppfattas som mindre trovärdiga – med undantag av sportnyheter, som ses som mest trovärdiga av alla nyheter. Pojkar har mer sport i sina nyhetsflöden medan flickor har mer nyheter om nöje och livsstil. Elevernas nyheter kommer från många olika nätsidor, varav Aftonbladet.se är den mest populära. Nyheter från dagstidningar, kvällspress, SR och SVT ses överlag som trovärdiga. En del andra nyhets sajter, som mest vill locka till klick, upplever eleverna däremot som mindre pålitliga (Nygren och Brounéus 2018).

Nio av tio gymnasieelever använder mobilen för att ta del av nyheter. Sju av tio hittar nyheter på sociala medier. Hälften går till kvällstidningssajter. En tredjedel vardera använder SVT:s eller reklamfinansierade tv-kanalers webbplatser. En fjärdedel läser Svenska Dagbladet eller Dagens Nyheter på nätet och en knapp femtedel läser lokaltidningar. Knappt en sjättedel använder internationella nyhets sajter (samma rapport).

Hög betalningsvilja för innehåll och tjänster

Hushållens medieutgifter ökar. Det genomsnittliga hushållet betalade 2017 cirka 20 500 kronor i medieutgifter. Det är en ökning med omkring 20 procent från 2014. De utgifter som ökar snabbast är digitala strömningstjänster i form av abonnemang av film, tv och musik samt digitala prenumerationer av nyheter och böcker. Abonnemang på framför allt film, tv och musik har ökat med över 400 procent sedan 2014. Nedladdade tv-spel och digitala prenumerationer på morgontidningar har ökat, med drygt 260 procent vardera. I dag har mer än halva befolkningen tillgång till minst en s.k. SVOD-tjänst, dvs. en playtjänst som kräver abonnemang. Två exempel på sådana tjänster är Netflix och Viaplay. Även strömningstjänster för ljudböcker har vuxit i betydelse sedan 2014. Kostnaderna för internet- och mobilabonnemang utgör 40 procent av hushållets medieutgiftsbudget (IRM 2017 och Lenas 2017).

Förutom att betala i reda pengar för olika tjänster betalar konsumenten i form av användardata som kan bearbetas och kapitaliseras av telekombolag, sökmotorer och sociala nätverksmedier. Ur

dessa stora datamängder kan beteendemönster på internet identifieras för att exempelvis kunna sända riktad reklam.

Transparensen i denna transaktion är obefintlig. Forskaren Nina Wormbs menar att medvetenheten om den data vi bidrar med när vi befinner oss på nätet måste öka och benämner det ”transaktions-transparens” (Wormbs 2017).

2.3 Public service-bolagens utmaningar och strategier när det gäller att nå publiken

Kommittén konstaterar i kapitel 1 att oberoende medier utgör ett fundament i det demokratiska samhället genom sin funktion som central informationskälla, vakthund och offentligt rum för samhällsdebatt. Ökad konkurrens och större press på de kommersiella medierna ökar vikten av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och stabil finansiering som kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder.

I Demokratiutredningens forskarantologi *Låt fler forma framtiden!* framhåller professor Jesper Strömbäck att demokratin förutsätter att människor åtminstone är någorlunda informerade om politik och samhälle och att det inte kan finnas allt för stora kunskapsklyftor mellan olika grupper. Han betonar att medieutvecklingen inte är en branschfråga utan en demokratifråga (SOU 2015:96 s. 245–248).

Det finns många utmaningar för public service-bolagen vad gäller att nå publiken i alla olika åldersgrupper, framför allt den yngre publiken. Utmaningarna är både tekniska men även innehålls- och rättighetsmässiga. Bolagen måste ta hänsyn till de ändrade konsumtionsmönstren och konkurrensen om publikens tid hårdnar.

Konkurrens om användarnas tid oavsett medieslag

Som framgår i föregående avsnitt är den totala tid som svenskarna lägger på mediekonsumtion relativt konstant, samtidigt som en ökande andel av konsumtionen sker via internet. Konkurrensen mellan medieföretagen om publikens tid är följaktligen mycket hård. I en skrivelse till kommittén framhåller SR att det inte längre räcker

att enbart ha rätt innehåll för att bli vald. Det gäller också att nå fram. Därför måste SR kunna tillhandahålla rätt innehåll, vid rätt tidpunkt, för rätt publik och på rätt plattform. Det gäller också att på ett helt annat sätt än tidigare kommunicera kring vilket innehåll företaget kan erbjuda, hur varumärket uppfattas och vad det står för (dnr Komm2017/00395-74).

Utgångspunkten för hela UR:s verksamhet är användarnas behov men också beteende vad gäller hur och när de tar del av UR:s utbud. UR behöver därför ta hänsyn till på vilka plattformar användarna befinner sig (dnr Komm2017/00395-73).

Bolagen anser att deras uppdrag består av mer än att bara producera och sända radio och tv i marknätet. Att tillhandahålla program online är minst lika viktigt som att sända program i marknätet. Detta ger också större möjligheter att öka utbudet och anpassa det för grupper med olika behov. Samtidigt reglerar nuvarande lagstiftning i huvudsak den verksamhet som public service-bolagen bedriver i marknätet och det är också i marknätet som de ska uppfylla sina tillståndsvillkor.

SVT har en stor andel av tittartiden på tablålagd tv. SVT1 är med 25,6 procent av tittartiden Sveriges största kanal. Näst störst är TV4 med en tittartidsandel på 21,5 procent (MMS 2018b). SVT konstaterar i sin publikundersökning, som redogörs för ovan, att bolaget har en stark ställning när det gäller broadcast men betydligt lägre tittartidsandel online. Unga som är storkonsumenter av rörlig bild lägger minst tid på SVT. Bolaget förutser en successiv förflyttning i fler målgrupper vartefter onlinemarknaden mognar. Den förändrade konsumtionen och ökande konkurrensen leder också till att räckvidden sjunker, dvs. det blir fler som mer sällan eller inte alls konsumerar innehåll från SVT. Detta gör att det blir svårare för bolaget att nå ut till hela Sveriges befolkning via tablålagd tv, se vidare avsnitt 2.2 ovan.

SR dominerar på radiosidan med en relativt stabil marknadsandel på drygt 76 procent (vecka 17, 2018). P4 är den största kanalen med en marknadsandel på 54,7 procent (Kantar SIFO 2018).

Ökad konkurrens om innehåll och ökade rättighetskostnader

Globaliseringen är en av de strukturförändringar på mediemarknaden som bl.a. innebär ökade kostnader för medieföretagen. En stor del av Sveriges befolkning har, som nämns ovan, numera tillgång till minst en SVOD-tjänst, t.ex. har 44 procent av befolkningen i åldern 9–99 år en medveten tillgång till Netflix (MMS 2018c). När globala aktörer som Netflix kan erbjuda påkostade serier till sina kunder innebär det också att efterfrågan på ett högkvalitativt utbud ökar även hos andra medieföretag. För att mäta sig med sådana globala aktörer försöker SVT och andra inhemska aktörer attrahera publiken genom att utveckla sitt eget programutbud inom drama. Ett exempel är serien *Vår tid är nu* som SVT har haft stor framgång med både linjärt och online under 2017 (MMS 2017b). SVT märker också en ökad internationell konkurrens inom genren dokumentärer och fakta. SR satsar å sin sida bl.a. på fördjupat innehåll i olika poddar, som USA-podden och P3 Dokumentär. UR arbetar med att ta fram utbildningsprogram som har lång hållbarhet.

Priserna på attraktiva sändningsrättigheter för sportevenemang, till exempel OS, har ökat över tid. Sådana rättigheter säljs på en global marknad och köps i regel av stora bolag som har verksamhet i flera länder och därmed kan sprida kostnaderna. Tiden får utvisa om även lokala sportevenemang kommer att utsättas för större konkurrens. Konkurrensen på radiomarknaden är inte densamma som för tv. SR har som dominerande marknadsaktör hittills inte haft någon konkurrens från de kommersiella aktörerna om sporträttigheter. Från och med den 1 augusti 2018 har dock de tre största kommersiella aktörerna rätt att sända nationell ljudradio och då återstår att se om deras främst musikbaserade utbud kommer utökas till att omfatta även andra former av innehåll, exempelvis sport.

Även om en stor del av innehållet produceras för och konsumeras av en internationell publik finns det alltjämt behov av lokalt eller hyperlokalt innehåll. För att möta behoven vill SR öka den lokala närvaron och lokala journalistiken. SR:s lokala P4-kanaler har en stor del av lyssnandet.

Bolagen satsar också på att utveckla nyhetsverksamheten i sina playtjänster. Både SR och SVT för samtal med olika dagstidningar om samarbetsområden (se vidare avsnitt 5.2). Det är ofta yngre som

snabbast tar till sig nya medieformer och Facebook är utan konkurrens det viktigaste sociala mediet för spridning av nyheter (IIS 2017). SR försöker möta denna utveckling genom ett särskilt nyhetsformat för unga, P3 Nyheter. En stor del av det innehåll som sprids på Facebook kommer dock från traditionella medier.

Public service-företagen utökar sin verksamhet online för att nå ut

Förutom att finnas på de plattformar som sänder ut de tablålagda programmen tillhandahåller bolagen ljud, bild och text på sina webbplatser, i playtjänster, via egna appar och i sociala medier. För att ha en fortsatt relevans och legitimitet är det enligt bolagen lika viktigt att bedriva verksamhet online som traditionell utsändning av radio- och tv-program. På sina webbplatser och på sociala medieplattformar kan bolagen nå fler, interagera och bygga relationer med publiken och därmed skapa större relevans. Det är ett användbart verktyg för att nå målgrupper de annars har svårt att nå. Vidare kan bolagen kurerat innehållet och göra det mer personligt och på så sätt nå rätt målgrupp. Enligt SVT finns en stor acceptans hos publiken för att medel förs över till onlinetjänsterna (dnr Komm2017/00395-50). SVT uppskattar att under 2018 kommer antalet som enbart använder SVT:s onlinetjänster en genomsnittlig vecka att närma sig 1,5 miljoner. Det samlade onlinetittandet väntas därmed gå om traditionell tv i volym (dnr Komm2018/00061-29). UR menar att i takt med att sändningarna minskar i relevans för tv ökar behovet av digital distribution. Kommersiella tredjepartsplattformar kommer dock att vara ett komplement till den egna plattformen och användas med försiktighet och efter analys av användarnas behov (dnr Komm2017/00395-65). Onlineverksamheten bidrar till en snabbhet, flexibilitet och ett personligt erbjudande.

Public service-bolagen har hittills varit restriktiva med vilket innehåll som lagts ut på sociala medieplattformar. En av anledningarna till det är att de har begränsad kontroll över hur, när och var innehåll och tjänster publiceras på dessa plattformar. En annan utmaning med distribution av innehåll online är ökande kostnader. Distributionskostnaderna i marknätet är desamma oavsett hur många som tar del av sändningarna. För onlinedistribution gäller däremot att kostnaderna ökar ju fler som tittar eller lyssnar. I takt

med att användningen av onlineutbudet ökar stiger alltså distributionskostnaderna för bolagen. Detta är extra tydligt vid distribution av rörlig bild (se vidare kapitel 4 om distribution).

Public service-företagen deltar aktivt i den tekniska utvecklingen

Public service-bolagen har med sin stabila finansiering stora möjligheter att delta aktivt i den tekniska utvecklingen på mediemarknaden. Det har framför allt handlat om en fortsatt utveckling av bolagens egna onlinetjänster, både den funktionalitet som användaren kan utnyttja via bolagens appar och den bakomliggande infrastrukturen för att förmedla innehållet. Teknikutvecklingen innebär också nya möjligheter för bolagen att nå publiken. Ett exempel är att SR utvecklar tjänster för röststyrda högtalare, bl.a. Amazon Echo. SR:s arbetar även aktivt med att utveckla ny teknik för att underlätta och modernisera radioproduktionen.

SVT har bl.a. lanserat SVT Play i formatet HbbTV vilket innebär att appen kan användas i alla de stora tv-tillverkarnas nyare apparater. Bolaget har även utvecklat en tjänst som gör det möjligt att få uppläst text i parallellsändningar på SVT Play för att förbättra tillgänglighetstjänsterna.

2.4 Vilka förutsättningar public service behöver för att kunna verka i ett ständigt föränderligt medielandskap

Medieutvecklingen och publikens förändrade konsumtionsmönster har i grunden förändrat förutsättningarna för public service att bedriva sin verksamhet och nå publiken. Konkurrensen om användarnas tid ökar oavsett medieslag. Bolagen har en stor utmaning i att nå alla olika åldersgrupper, framför allt yngre personer. Det räcker inte längre, som SR anför i ett yttrande till kommittén, att enbart ha rätt innehåll. Bolagens innehåll måste, förutom att sändas linjärt i marknaden, också finnas på de plattformar som används av de relevanta grupperna. Kommittén anser att public-service-bolagens uppdrag bättre bör spegla de förändrade konsumtionsmönstren genom att i möjligaste mån vara mer flexibel och teknikneutral och ge förut-

sättningar för bolagen att verka i en ständigt föränderlig mediemarknad. Bolagens verksamhet på internet bör i högre grad än i dag ingå i public service-uppdraget. Det gäller såväl innehållsgranskning som möjlighet för public service-bolagen att få tillgodoräkna sig verksamhet på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget (se vidare kapitel 3 och 7).

Sociala medier är viktiga hjälpmedel för public service att skapa dialog med publiken och när det gäller yngre målgrupper även att nå ut med sitt innehåll. Public service-bolagen är dock i en stark beroendeställning till innehavarna av dessa medieplattformar, bl.a. eftersom innehavarna kan påverka hur public service-innehållet tillgängliggörs för publiken. Public service bör därför inte bli alltför beroende av dessa aktörer (se vidare kapitel 4).

I ett fragmentiserat medielandskap med stort medieutbud finns risk för ökad polarisering av åsikter och verklighetsuppfattningar. Å andra sidan finns även risker med avsaknad av nyheter, s.k. vita fläckar. Public services uppdrag vad gäller nyheter är därför centralt, både vad gäller innehåll och att nå publiken med nyheter på olika plattformar och på olika sätt. Samtidigt är det viktigt att det finns en mångfald av nyhetsleverantörer och att det inte blir svårare för andra medieaktörer att verka bl.a. på lokala marknader. Public service-uppdraget bör därför formuleras så att det säkerställs att bolagen genom sitt agerande inte slår ut andra kvalitativa nyhetsmedier (se vidare kapitel 5).

3 Ändamålsenlig reglering av public service

Medieutvecklingen, inte minst de förändrade konsumtionsmönster som beskrivs i förra kapitlet, ställer nya krav på public service och därmed även på statens reglering av verksamheten. I detta kapitel behandlas kommitténs huvuduppdrag som är att föreslå en mer ändamålsenlig reglering av public service på kort och lång sikt.

Som regeringen anför i kommitténs direktiv har modellen för reglering av public service bl.a. utformats med hänsyn till de bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som anger förutsättningarna för att meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända, men även med hänsyn till det skydd som finns för den redaktionella självständigheten. För sändningar i tråd råder etableringsfrihet.

En övergripande reglering som omfattar hela public service-verksamheten är inte möjlig utan ändringar i YGL. I kommitténs uppdrag ingår inte att föreslå grundlagsändringar. Regeringen aviserar i propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service att den avser att inom kort tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Utredningen ska bland annat överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av hur sändningen sker (prop. 2017/18:261 s. 59). Därutöver ska grundlagskommittén analysera om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag, och annars överväga om oberoendet för public service kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagar (samma proposition s. 25).

Public service-kommittén anförde i delbetänkandet att en ändring som skulle kunna stärka oberoendet för public service är att införa en

grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. Hur en sådan bestämmelse utformas, var den införs och konsekvenserna av ett eventuellt införande bör utredas närmare, t.ex. av den parlamentariska kommitté med uppdrag att se över YGL som regeringen har aviserat (SOU 2017:79 s. 161).

Eftersom grundlagsändringar kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval emellan kommer eventuella förslag från grundlagskommittén kunna genomföras tidigast 2023, dvs. efter att nästa tillståndperiod har inletts. De förslag och bedömningar som public service-kommittén lämnar i detta kapitel beaktar därför såväl ett kortare tidsperspektiv, där dagens grundläggande förutsättningar för regleringen av public service gäller, som ett längre tidsperspektiv där en mer förutsättningslös bedömning kan göras i dessa frågor.

Kapitlet inleds med en beskrivning av nuvarande reglerings-system, vilket i huvudsak omfattar grundlagarna, radio- och tv-lagen (2010:696) och specifika styrdokument för public service-bolagen. Av betydelse för regleringen är också det självreglerande pressetiska systemet och EU:s statsstödsregler, varför dessa också behandlas i detta sammanhang.

3.1 Nuvarande reglering av public service

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § regeringsformen, RF). Genom 2 kap. 1 § RF skyddas de s.k. positiva opinionsfriheterna. Dessa innebär bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar åsikter och känslor, och
- informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrande- och informationsfriheten är inte absolut utan kan begränsas genom lag. Begränsningar får dock enbart ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle

(2 kap. 21 § RF). En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder den, dvs. den ska vara proportionerlig. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar.

Motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar regleras i YGL. Den tar sikte på offentliga yttranden riktade till allmänheten och handlar alltså inte om vad som framförs i privata eller slutna sammanhang.

En ändring av en bestämmelse i grundlag förutsätter två likalydande beslut av riksdagen och att riksdagsval hållits mellan de båda besluten (8 kap. 14 och 18 §§ RF).

3.1.1 Yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 1 kap. 1 § YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Enligt principen om censurförbud i 1 kap. 3 § YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i YGL, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Uttrycket radioprogram omfattar både traditionella ljudradio- och tv-sändningar och s.k. webbsändningar, vilka definieras som tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, vars starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.

I 1 kap. 9 § YGL finns den s.k. databasregeln. Den ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. För vissa massmedieföretag gäller grundlagsskyddet automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Exempelvis omfattas redaktioner för

tv- och ljudradioprogram, vilket innebär att public service-företagens egna webbplatser har automatiskt grundlagsskydd. Grundlagen hindrar inte bestämmelser i allmän lag om bland annat reklam och sponsring eller viss pornografi (1 kap. 12–13 §§ YGL).

Etableringsfrihet för sändningar genom tråd

Enligt principen om etableringsfrihet i 3 kap. 1 § första stycket YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Något krav på tillstånd för verksamheten får inte ställas och möjligheten att driva verksamheten får bara begränsas genom att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldigheter som har uttryckligt stöd i YGL. Avsteg från etableringsfriheten har gjorts som möjliggör bestämmelser i lag om krav på vidareändning av SVT:s kanaler (vidareändningsplikt) och skyldighet att tillgängliggöra tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning. Dessa skyldigheter regleras närmare i radio- och tv-lagen.

Etableringsfriheten är en näringsfrihet. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Etableringsfriheten innebär att det inte krävs tillstånd för att sända radio- eller tv-program i ett kabelnät eller via internet. Rätten att utöva sådan verksamhet gäller även om den som driver verksamheten har försatts i konkurs eller meddelats näringsförbud. Etableringsfriheten innebär också en rätt för operatörer att sända andras program.

Det finns ingen definition av begreppet trådsändning i YGL eller radio- och tv-lagen. I förarbeten till YGL (prop. 1990/91:64 s. 83) hänvisas till definitionen i den tidigare radiolagen (1966:755), där trådsändning i 1 § definierades som *ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare*. Tv-sändningar via kabelnät, ip-tv-nät och internet får förstås som sändningar genom tråd (se exempelvis MPRT 2017a).

Regeringen gav i januari 2018 Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) i uppdrag att beskriva tekniken för distribution av ljudradio- och tv-program via internet och vad som utgör sändning av program i tråd respektive sändning av program på annat sätt än genom tråd. MPRT konstaterar i sin rapport att all internetdistribution sker på särskild begäran. Att leveransen sker till användarens

unika adress innebär i sin tur att andra användare, som väljer att begära att ta del av samma program, inte kommer att ta emot samma leverans/ström. Denna omständighet gäller såväl för tråd som för trådlös internetdistribution. MPRT menar att förhållandet är intressant i ljuset av definitionen av trådsändning, vilken är den samma som används i förarbeten till YGL (se föregående stycke). Att vågorna ska vara bundna har i förarbeten till den tidigare radiolagen förklarats med att energi inte får stråla ut från ledaren på ett sådant sätt att sändningen kan tas emot utanför denna. En slutsats som MPRT menar kan dras utifrån dagens teknik är att det som är kännetecknande för tråd i detta avseende fortfarande gör sig gällande för trådburen distribution via internet, men även i fråga om trådlös distribution via internet.

Det är således ingen teknisk skillnad mellan trådburen och trådlös internetdistribution i detta avseende. Vad som tekniskt sett avgör om en distribution ska betraktas som trådburen eller trådlös är enligt MPRT vilket distributionsnätverk som används fram till användaren. Hur sedan användaren väljer att ta del av sin leverans med olika enheter, exempelvis genom att koppla upp sig mot ett trådlöst wifi-nätverk, är inte avgörande (MPRT 2018c).

Krav på tillstånd för radio- och tv-sändningar i marknätet

Till skillnad från sändningar som sker genom tråd är marksänd radio och tv beroende av att det finns frekvensutrymme. Frekvensutrymmet är begränsat och det är därför inte möjligt att upprätthålla en fullständig etableringsfrihet för radio och tv som sänds på annat sätt än genom tråd. Det är av tekniska skäl nödvändigt att reglera användningen så att frekvenserna utnyttjas på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet (prop. 1990/91:64 s. 78–82 och 116). Av det skälet tillåts att det genom lag meddelas föreskrifter om tillstånd och villkor för sändningar i marknätet (3 kap. 2 § första stycket YGL). Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen och möjliggör för staten att ge public service-bolagen deras uppdrag och genom villkor reglera hur uppdragen ska uppfyllas.

Även om det i lag får finnas föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända i marknätet så finns i YGL också ett krav på redaktionellt oberoende som tillståndsgivaren måste ta hänsyn till (3 kap. 4 §).

Kravet innebär att den som sänder program självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen syftar till att skydda programföretag såväl mot det allmänna som mot andra, t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 17).

Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, och beslut om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (3 kap. 2 § andra stycket och 5 § YGL).

Syftet med bl.a. dessa bestämmelser är att åstadkomma största möjliga etableringsfrihet även för etersändningar, dvs. trådlösa radio- och tv-sändningar (SOU 2016:58 s. 143 f.).

3.1.2 Radio- och tv-lagen

Radio- och tv-lagen utgår från YGL:s principer och innehåller därför i huvudsak två typer av regleringar, dels generella bestämmelser som omfattar tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar, dels bestämmelser avseende sändningstillstånd och de villkor som får ställas i dessa. Bestämmelserna i lagen omfattar, om inte annat anges, alla som bedriver sändningar oavsett plattform eller tillhandahåller beställ-tv-tjänster. Bestämmelser om innehåll och krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning omfattar dock enbart aktörer under svensk jurisdiktion. Det innebär att flera programtjänster, bl.a. TV3 och Kanal 5, inte omfattas då dess ägare, MTG respektive Discovery, är etablerade i Storbritannien och i stället lyder under brittisk lagstiftning.

Generella bestämmelser

De generella bestämmelserna omfattar de grundläggande krav som får ställas enligt YGL, dvs. reglering avseende sponsring, produktplacering, reklam, våldsskildringar, otillbörligt kommersiellt gynnande, exklusiva sändningsrättigheter och korta utdrag av allmänt intresse.

Därutöver finns den s.k. demokratibestämmelsen (5 kap. 1 § och 14 kap. 1 §) som anger att programverksamheten som helhet ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet

och värdighet. Enskilda program prövas inte direkt mot demokrati-bestämmelsen, eftersom denna bestämmelse gäller programverksamheten som helhet. Bestämmelsen innebär att programföretagen kan ta avstånd från eller bemöta diskriminerande eller rasistiska uttalanden utan att komma i konflikt med kravet på opartiskhet. Bestämmelsen innebär också en skyldighet att markera ett avståndstagande från, eller att bemöta, antidemokratiska uttalanden. Att programföretag inte har gjort detta i vissa inslag har föranlett granskningsnämnden för radio och tv att fälla inslagen, då dessa stridit mot bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft (se exempelvis Granskningsnämnden för radio och tv 2016).

Bestämmelser avseende sändningstillstånd

Bestämmelser avseende sändningstillstånd och de villkor som får ställas i dessa omfattar de programföretag som vill sända eller bedriver sändningar i marknätet. För satellitsändningar råder inte samma brist på frekvensresurser som i marknätet. Med hänsyn till detta och till att en reglering inte bör gå utöver vad som behövs på grund av knappheten på frekvenser, krävs därför inget sändningstillstånd för sändningar via satellit (prop. 1995/96:160 s. 158). För både sändningar genom tråd och satellit finns dock ett krav på att anmäla sig för registrering hos MPRT (2 kap. 2 § radio- och tv-lagen).

Regeringen meddelar tillstånd att sända radio och tv för public service-bolagen, dvs. om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.¹ Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet, medan MPRT ger tillstånd i övriga fall (4 kap. 3 §, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 §).

Radio- och tv-lagen skiljer på regleringen avseende ljudradio respektive tv, beställ-tv och sökbar text-tv. När det gäller vilka krav och villkor som får ställas i sändningstillstånden för public service är dock regleringen snarlik för de olika medieformerna. För tv-sändningar och sökbar text-tv anges bl.a. att tillstånd får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt

¹ Regeringen föreslår i prop. 2017/18:261 att bestämmelserna i stället knyts till public service-avgift enligt den föreslagna lagen (2018:000) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv (4 kap. 8 §). Tillstånden får också förenas med villkor om olika skyldigheter som räknas upp i en särskild villkorslista, bl.a. att sända till hela landet eller till en viss del av landet, sända program vars innehåll är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen, sända genmälen, i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv, sända ett mångsidigt programutbud och att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det (4 kap. 9 §). Vidare får ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och program där produktplacering förekommer (4 kap. 10 §). Motsvarande villkorslista för ljudradio finns i 11 kap. 3 §.

Inga andra villkor än de som finns upptagna i radio- och tv-lagen får ställas. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 §).

3.1.3 Sändningstillstånd, anslagsvillkor och beslut om tillgänglighet till tv-sändningar

Som nämns ovan är det enligt radio- och tv-lagen regeringen som beslutar om tillstånd för public service-bolagens sändningsverksamhet i marknätet. Regleringen sker i huvudsak genom två olika typer av beslut, dels de fleråriga sändningstillstånden, dels de årliga anslagsvillkoren. Regeringen fattar också särskilda beslut om vilka krav som ska gälla för tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning. Alla tre beslut måste följa de begränsningar som föreskrivs i YGL och radio- och tv-lagen.

Sändningstillstånd

Sändningstillstånden innebär en rätt att sända i marknätet och reglerar som en grund tv-sändningar i standardupplöst kvalitet (sd) respektive analog radio i FM-nätet. Dessa tillstånd kompletteras

med särskilda tillstånd för tv i hd-tv-kvalitet respektive digital ljudradio. Om bolagen utnyttjar sin rätt finns det krav på hur sändningsrätten ska utövas. Det handlar om programföretagens innehåll och täckningskrav. Det innebär att regeringen kan ställa vissa villkor på innehållet i sändningarna men att dessa, som redogörs för ovan, måste godtas av det berörda bolaget. Inga ändringar kan heller göras av tillstånden utan bolagens aktiva medgivande.

Villkoren för public service-bolagen är mer omfattande än för övriga svenska programbolag. I nuvarande sändningstillstånd för SR, SVT och UR finns bl.a. följande krav:

Programverksamhet

- Verksamheten 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.
- Programmen ska vara mångsidiga, spegla hela landet och präglas av folkbildningsambitioner.
- Särskild hänsyn ska tas till radions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen.
- Sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradio och tv.
- Uppgifter som förekommit i ett program ska beriktigas när det är befogat och bolagen har en skyldighet att sända genmäle om det finns ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående.
- Den enskildes privatliv ska respekteras i sändningsverksamheten.
- Reklam och produktplacering får inte förekomma i sändningarna, medan sponsring är tillåtet för SR och SVT med vissa begränsningar.

Programutbud

- Bolagen ska erbjuda nyheter och lokala/regionala nyhetsprogram, ett mångsidigt kulturutbud, ett varierat utbud av program för barn och unga, program på minoritetsspråk och program för personer med funktionsnedsättning m.m.
- SR och SVT ska bereda utrymme för sändningar av program från UR.

Övriga villkor

- Krav avseende sändningsform och täckningsgrad.
- Krav på att bidra till utvecklingen av svensk film (SVT).
- Beredskaps- och säkerhetsfrågor, meddelanden som är av vikt för allmänheten (VMA).
- Övergripande villkor om att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning med det långsiktiga målet att hela utbudet ska göras tillgängligt för alla medborgare.

Anslagsvillkor

Anslagsvillkoren beslutas årligen och följer på riksdagens beslut om medelstillelse. Trots de begränsningar som följer av YGL finns vissa möjligheter att ställa krav på programföretagen i samband med medelstillelsen. Anslagsvillkoren innehåller krav på hur medlen ska disponeras, organisationen ska utformas, verksamheten bedrivs och hur redovisning och revision ska genomföras. Däremot hindrar YGL:s regler om redaktionellt oberoende att programbolagen åläggs skyldigheter vad gäller programinnehållet i anslagsvillkoren.

Anslagsvillkoren innehåller bl.a. bestämmelser avseende:

- Ekonomiska förutsättningar: krav på att medlen främst ska användas för företagets kärnverksamhet, finansiering av Radiotjänst i Kiruna AB m.m.
- Verksamhet: tekniska regleringar, krav på att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse ska anmälas till regeringen för godkännande m.m.

- Organisation: krav på decentraliserad organisation med självständiga nyhetsredaktioner, krav på hur stor andel av produktionen som ska produceras utanför Stockholm m.m.
- Redovisning och revision: tidsplan för när programbolaget ska lämna budgetunderlag och hur budgetunderlaget ska utformas, krav på programbolagets redovisning av hur uppdraget fullgjorts m.m.

Regeringen föreslår i propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service att regeringens beslut om användningen av de tilldelade avgiftsmedlen ska omfatta hela tillståndsperioden och ersätta de årliga besluten om anslagsvillkor (prop. 2017/18:261 s. 44).

Beslut om tillgänglighet till tv-sändningar

Radio- och tv-lagen innehåller ett krav på att leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (5 kap. 12 §). YGL medger i dagsläget inte att sådana krav ställs för beställ-tv genom tråd.

Radio- och tv-lagens regler kompletteras av särskilda beslut om hur tillgängliggörandet ska ske och i vilken utsträckning. För verksamhet som finansieras med radio- och tv-avgift, dvs. SVT och UR, fattar regeringen beslut, i övriga fall MPRT. Beslut om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska som huvudregel meddelas i samband med tillståndsprövningen och bör i regel inte ändras under pågående tillståndsperiod. Detta för att tillgodose behovet av förutsebarhet och kontinuitet för bolagen (prop. 2009/10:115 s. 137).

Regeringen har i propositionen Ändrade mediegrundlag (prop. 2017/18:49) lämnat förslag om en inskränkning i etableringsfriheten i tråd för att göra det möjligt att ställa krav på tillgänglighet också för beställ-tv som tillhandahålls i tråd. Riksdagen beslutade den 30 maj 2018 att anta som vilande regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen i denna del. De ändrade reglerna ska börja

gälla den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:49, bet. 2017/18:KU16, rskr. 2017/18:336).

3.1.4 Granskning och uppföljning av innehållsvillkor

Av 7 kap. 4 § YGL följer att det i lag får föreskrivas att en nämnd ska granska om radioprogram, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

Granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv eller ljudradio står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 § radio- och tv-lagen). Granskningsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter och är organisatoriskt en del av MPRT.

Granskningsnämnden granskar program efter anmälan eller på eget initiativ. Nämnden får endast pröva frågor som avser intrång i en enskilds privatliv om den enskilde skriftligen medger det.

Under 2017 diarieförde MPRT 1 560 granskningsärenden, varav 1 243 ärenden avsåg de tre public service-bolagens sändningar (MPRT 2018a). En stor del av anmälningarna till granskningsnämnden rör opartiskhet och saklighet och av de anmälningar som tas upp till prövning av granskningsnämnden frias merparten, se tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1 Granskningsnämndens prövningar av ärenden om opartiskhet och saklighet

Ärenden rörande	Antal	Fällningar
Opartiskhet	134	7
Opartiskhet/saklighet	224	0
Opartiskhet/saklighet/privatliv	8	0
Saklighet	79	4
Saklighet/privatliv	3	0

Anm. Tabellen visar ärenden upprättade under 2016 och prövade av nämnden under 2016 eller 2017.
Källa: MPRT.

Utöver de fällningar som anges i tabellen behandlades även 16 ärenden där nämnden kritiserade men friade program/inslag för att

de brast i förhållande till kravet eller kraven på opartiskhet och/eller saklighet.

Som nämns ovan ska public service-bolagen utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i televisionen. Kravet på opartiskhet tillämpas enligt granskningsnämndens praxis i princip fullt ut på programledare, reportrar och andra som genom sin ställning i ett program kan uppfattas som företrädare för programföretaget. Bestämmelsen innebär bland annat att en programledare eller reporter inte får göra värderande uttalanden eller ta ställning i kontroversiella frågor. Med hänsyn till den vidsträckta yttrandefriheten kan kraven på opartiskhet ställas lägre i fråga om intervjuade, debatt-deltagare och andra så kallade tillfälliga medverkande.

Av betydelse för bedömningen är också bestämmelsen om att SR och SVT ska stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden samt granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna (8 § i respektive bolags sändningstillstånd). Dessa skyldigheter innebär enligt praxis att ett program eller inslag kan ha en kritisk infallsvinkel utan att strida mot kravet på opartiskhet. Om allvarig kritik riktas mot en klart utpekad part ska dock den kritiserade få bemöta eller kommentera kritiken. Som regel ska detta ske i samma program eller inslag.

Kravet på saklighet innebär främst att uppgifter som är av betydelse för framställningen ska vara korrekta och att framställningen inte får vara vilseledande, till exempel genom att väsentliga uppgifter utelämnas (se exempelvis Granskningsnämnden för radio och tv 2018).

En annan uppgift för granskningsnämnden är att årligen bedöma om public service-företagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. Bedömningen görs i efterhand utifrån de public service-redovisningar som SR, SVT och UR lämnar in till nämnden. Eftersom sändningstillstånden, där innehållsregleringen finns, enbart omfattar sändningar i marknätet sker granskningsnämndens bedömning av om innehållsvillkoren uppfyllts endast utifrån vad som redovisats om verksamheten i marknätet. Se vidare kapitel 7 om uppföljning och redovisning.

3.1.5 Pressetiska regler och nytt medieetiskt system

Frågor om självreglering på medieområdet bör enligt direktiven ses över i ett bredare mediepolitiskt sammanhang och därmed inte inom ramen för kommitténs arbete. Det finns dock skäl att beskriva det pågående arbetet med att utvidga och förstärka det självreglerande pressetiska systemet, eftersom detta kan påverka den framtida regleringen av public service.

Enskilda kan i dag vända sig till Allmänhetens Pressombudsman (PO) med klagomål mot tryckta tidningar samt vissa nättidningar. Granskningen avser även företagens publiceringar på konton i sociala medier. Ärenden kan sedan hänskjutas till Pressens Opinionsnämnd (PON). Verksamheten utgör en form av självreglering som är fristående från staten och bekostas av branschens organisationer: TU – Medier i Sverige (TU), Svenska Journalistförbundet, Sveriges Tidskrifter och Publicistklubben. Prövningen sker utifrån de pressetiska reglerna som bland annat rör korrekt och allsidig nyhetsförmedling, möjlighet till bemötande och respekt för den personliga integriteten.

Medieföretag och bransch- och fackliga organisationer har under våren 2018 enats om att inrätta ett nytt självreglerande medieetiskt system med en allmänhetens medieombudsman (MO) och en medieetisk nämnd (MEN). MEN föreslås bli uppbyggt som det nuvarande självreglerande systemet med representanter för allmänheten och mediebranschen. MO/MEN ska pröva om enskilda utsatts för en oförsvarlig publicitetsskada genom intrång i privatlivet. Prövningarna ska omfatta publiceringar på alla plattformar i de medier som omfattas av eller frivilligt anslutit sig till systemet. Det innebär att även radio- och tv-sändningar, samt de webbpubliceringar som i dag inte kan prövas, omfattas av det framtida systemet. Endast om den som anser sig drabbad av en publicitetsskada ger sitt tydliga medgivande ska anmälan tas upp till prövning. Kostnaden för verksamheten ska finansieras av huvudmännen för MO/MEN. Tilltänkta huvudmän är Sveriges Tidskrifter, TU, SR, SVT, UR, Bonnier Broadcasting (tidigare TV4-gruppen), Publicistklubben och Svenska Journalistförbundet. För att inte granskningsnämndens och MO/MEN:s uppgifter ska överlappa varandra har huvudmännen hos regeringen begärt en ändring av instruktionen för MPRT så att granskningsnämnden inte längre ska pröva frågor som rör intrång i

enskilds privatliv i inslag och program som sänts i radio- och tv-kanaler i marknätet. Gränsdragningssvårigheter och risk för dubbelprövning ska minimeras med hjälp av tydlig information till allmänheten och genom att såväl granskningsnämnden som MO/MEN hänvisar anmälaren till rätt instans om de själva inte är behöriga att pröva en anmälan (Utgivarna m.fl. 2018).

3.1.6 EU:s statsstödsregler

Kommittén beskriver i delbetänkandet det rättsliga ramverket för public service på europeisk nivå, vilket bl.a. innefattar EU:s regelverk om statligt stöd (SOU 2017:79 avsnitt 5.1) som har sin grund i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Av Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1) framgår att finansiering av public service-verksamhet normalt utgör statligt stöd i EU-rättslig mening (p. 21).

Med utgångspunkt i Amsterdamprotokollet² lämnas ett relativt stort utrymme för medlemsstaterna att utforma system för finansiering och reglering av public service. Enligt kommissionens meddelande faller det inom medlemsstaternas behörighet att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget (p. 44). Medlemsstaterna har också en stor frihet att välja hur public service ska finansieras, men kommissionen måste enligt fördraget kontrollera att den statliga finansieringen inte påverkar konkurrensen på den gemensamma marknaden på ett oproportionerligt sätt. För att kunna göra denna bedömning krävs en klar och exakt definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst (p. 45). En tydlig angivelse av vilka verksamheter som ingår i public service-uppdraget är också viktig för att aktörer som inte har ett public service-uppdrag ska kunna planera sina verksamheter (p. 46). Samtidigt anses det med hänsyn till radio- och tv-sektorns särprägel och behovet av att slå vakt om public service-företagens redaktionella oberoende i regel berättigat att tillämpa en kvalitativ definition som anförtror ett visst programföretag tillhandahållandet av ett brett, balanserat och varierat programutbud (p. 47).

² Protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, som fogas till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EGT C 340, 10.11.1997).

Statsstödsregelverket beskrivs vidare i kapitel 6 där systemet med förhandsprövning av nya tjänster inom public service behandlas.

3.2 Utgångspunkter för en ändamålsenlig reglering

Kommittén anser att en ändamålsenlig reglering bör utgå från public service-verksamhetens centrala betydelse för samhället och demokratin. Som kommittén konstaterar i kapitel 1 ökar den pågående medieutvecklingen vikten av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och att dessa kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder. Public service bör ses som en demokratisk kollektiv nytthet som är till gagn för hela samhället och ska ha hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna och ständigt föränderliga medielandskapet. En reglering måste därför ta höjd för att förutsättningarna snabbt kan förändras.

Utgångspunkter för utformningen av uppdragen är att trygga public service-verksamhetens oberoende och garantera dess stabilitet samt skydda bolagens redaktionella självständighet. Uppdragen bör vara tillräckligt tydligt definierade och avgränsade för att vara förenliga med EU:s statsstödsbestämmelser. Uppdragen bör omfatta all, eller i huvudsak, den verksamhet som public service ska eller får bedriva i ett snabbt föränderligt medielandskap. Uppdragen ska vidare omfatta villkor om innehåll på övergripande nivå som går att följa upp och villkor om att verksamheten ska utövas opartiskt, sakligt och med rätt till genmäle. Slutligen ska uppdragen i övrigt följa gällande bestämmelser i lagar och förordningar.

3.2.1 Dagens reglering är i vissa delar inte ändamålsenlig

Som framgår av kapitel 2 innebär de förändrande konsumtionsmönstren att en allt större del av konsumtionen av ljud och rörlig bild sker online. Samtidigt avser public service-bolagens tillståndsvillkor endast sändningar i marknätet, och verksamheten online är i dag i stort sett oreglerad. De villkor som meddelas i syfte att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning omfattar därmed en allt mer begränsad del av public service-företagens verksamhet. Då de program som tillhandahålls online nästan

uteslutande också sänds i marknätet omfattas de dock indirekt av regleringen för marknätet.

Bolagens nu gällande uppdrag blir alltmer otillräckligt eftersom en växande del av verksamheten bedrivs på plattformar som inte får regleras enligt grundlag. Det innebär i sin tur att granskningsnämnden inte kan granska innehållet eftersom denna verksamhet inte har några villkor om exempelvis opartiskhet och saktighet. Ytterligare en komplikation är att bolagen, vid fullgörandet av sitt public service-uppdrag, inte kan få tillgodoräkna sig innehåll som enbart tillhandahållits på bolagens respektive webbplatser. Granskningsnämnden menar att sändningstillstånden reglerar den verksamhet som bedrivs i marksänd tv och radio. Det innebär att de villkor som ställs upp i tillstånden endast gäller för programtjänster i marknätet. De verksamheter som programföretagen bedriver på andra plattformar, exempelvis via internet, kan därför inte beaktas vid bedömningen av uppfyllelsen av de förpliktelser programföretagen har enligt sändningstillstånden.

Redan inför nuvarande tillståndsperiod konstaterade den förra regeringen att regleringen av programbolagens verksamhet inte kan anses vara helt ändamålsenlig (prop. 2012/13:164 s. 17). Utvecklingen mot distribution och konsumtion av innehåll online har sedan dess accelererat, och en växande andel innehåll publiceras enbart på nätet. Kommittén konstaterar därför att de problem som bristerna i regleringen medför, både för programbolagen och för granskningen av verksamheten, ökar i en allt snabbare takt.

3.2.2 Förslag och bedömningar i tre tidsperspektiv

I följande avsnitt lämnar kommittén förslag och bedömningar som syftar till att göra regleringen av public service mer ändamålsenlig. För detta anläggs tre tidsperspektiv. På kort sikt inleds 2020 en ny tillståndsperiod för vilken nuvarande grundlagsreglering är en förutsättning. Övergripande frågor om regleringen av verksamheten från denna tidpunkt behandlas i avsnitt 3.3, medan en särskild fråga om möjlighet för bolagen att tillgodoräkna sig verksamhet på sina egna plattformar vid uppföljningen av innehållsuppdraget behandlas i avsnitt 7.2. På medellång sikt, från 2023, kan en ändring i YGL komma att träda i kraft som, tillsammans med följdändringar i andra relevanta

lagar och förordningar, kan medge viss reglering av public service-bolagens verksamhet i tråd (avsnitt 3.4). Dessa ändringar kommer då att ske under den löpande tillståndperioden. På lång sikt, inför den tillståndperiod som följer den som inleds 2020, kan en mer teknik-neutral reglering av public service övervägas (avsnitt 3.5). Men det förutsätter att de ovan nämnda grundlagsändringarna trätt i kraft.

3.3 Reglering från 2020

3.3.1 Hur uppdraget ska ges under nästa tillståndperiod

Förslag: Nuvarande struktur med sändningstillstånd, anslagsvillkor och beslut om tillgänglighet för respektive programbolag ska i huvudsak bestå under den tillståndperiod som inleds 2020.

Regleringens struktur

Nuvarande sändningstillstånd för SR, SVT och UR gäller t.o.m. den 31 december 2019. Den 1 januari 2020 inleds alltså en ny tillståndperiod. Regeringen föreslår i propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service att 4 kap. 12 § första stycket och 11 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen ändras med innebörden att sändningstillstånden för public service-bolagen ska gälla för åtta år (prop. 2017/18:261 s. 46 ff.). För att anpassa tillståndperioderna till riksdagens mandatperioder föreslås bestämmelserna tillämpas första gången för sändningstillstånd som gäller från och med den 1 januari 2030. Som en följd av detta kommer nästa tillståndperiod att vara 2020–2029, dvs. i tio år (samma proposition s. 57 ff.).

Kommittén föreslog i delbetänkandet att den nya bestämmelsen skulle träda i kraft den 1 januari 2025, vilket skulle innebära att nästa tillståndperiod varar 2020–2025, dvs. i sex år (SOU 2017:79 avsnitt 10.1).

Regeringen föreslår också i propositionen, i enlighet med förslaget i delbetänkandet, att riksdagen ska fatta ett beslut om medeltilldelning till public service-bolagen för hela tillståndperioden, och att de årliga anslagsvillkoren ska ersättas med regeringsbeslut om villkoren för användningen av avgiftsmedlen för hela denna period.

I enlighet med ett beslut om tilldelning för hela tillståndsperioden tilldelar riksdagen därefter årligen avgiftsmedel till programföretagen (prop. 2017/18:261 s. 44 ff.).

Kommittén bedömer att den övergripande strukturen för regleringen i huvudsak bör bestå, med de ändringar som följer av förslaget om åttaåriga tillståndsperioder och att anslagsvillkoren ska gälla för samma tid. Public service-bolagens verksamhet ska därför liksom i dag regleras i separata sändningstillstånd. Frågor om verksamhet, organisation, redovisning m.m. bör liksom i dag regleras i beslut om villkor för användningen av avgiftsmedlen, dvs. anslagsvillkor. Därutöver ska frågor om tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning regleras i särskilda beslut. Som redogörs för ovan (avsnitt 3.1.3) bör beslut om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som huvudregel meddelas i samband med tillståndsprövningen och bör i regel inte ändras under pågående tillståndsperiod (prop. 2009/10:115 s. 137). I samma proposition anfördes dock att med hänsyn till att den tekniska utvecklingen går snabbt bör inte beslutet avse en alltför lång tid. Kommittén finner, med hänsyn till den långa tillståndsperioden och den snabba tekniska utvecklingen, att tillgänglighetsbesluten kan gälla för en kortare period än tillståndsperioden.

I propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49), vilken har antagits en första gång och vilandeförklarats av riksdagen, föreslås att det från och med den 1 januari 2019 ska vara möjligt att ställa krav på tillgänglighet också för beställ-tv som tillhandahålls genom tråd (se avsnitt 3.1.3).

Som nämns ovan har regeringen aviserat direktiv till en parlamentarisk kommitté som bl.a. ska få i uppdrag att överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt. Detta kan leda till en ändring av grundlag som, med följdändringar i radio- och tv-lagen, möjliggör för regeringen att ställa upp villkor för public service-bolagens verksamhet på internet från 2023. Kommittén förutsätter att grundlagskommitténs utredningsuppdrag inte kommer att omfatta något utrymme att föreslå krav på tillstånd för sändningar som sker genom tråd. Med denna utgångspunkt kommer verksamheten på internet alltså inte heller från 2023 kunna regleras i sändningstillstånd, varför ett kompletterande regeringsbeslut då bör fattas om villkor rörande sändningar eller

tillhandahållande i tråd. Detta beslut och övriga frågor kring regleringen från 2023 behandlas vidare nedan i avsnitt 3.4.

Regleringens omfattning

En reglering av public-service-företagens verksamhet på internet kräver som nämns ovan grundlagsändringar vilka, om de införs, kan träda i kraft tidigast 2023. Det innebär att en reglering av innehållet på internet inte kan börja gälla vid inledningen av nästa tillståndsperiod den 1 januari 2020. Förutsättningarna för en ändamålsenlig reglering från 2020 är således begränsade av att sändningar via internet och innehåll i playtjänster inte kan regleras.

Det finns också andra pågående processer som kan påverka förutsättningarna för regleringen av public service inför och under nästa tillståndsperiod. Ändringar kan förutses i radio- och tv-lagen som en följd av ett svenskt genomförande av de ändringar i AV-direktivet³ som just nu förhandlas. Ändringsdirektivet kan bl.a. förväntas innehålla krav på viss reglering av videodelningsplattformstjänster samt uppmuntran till sam- och självreglering. Vissa innehållsfrågor, främst verksamhet som i dag bedrivs på internet och som rör publicitetsskada för enskild, skulle med rätt förutsättningar eventuellt kunna tas om hand i ett kommande självregleringssystem och granskningen utföras av ett särskilt branschorgan (se avsnitt 3.1.5).

Utifrån de förutsättningar som är kända i dag har kommittén identifierat ett antal möjliga ändringar som kan bidra till en mer ändamålsenlig reglering på kort sikt, dvs. från 2020.

3.3.2 Definition av kärnverksamhet

Förslag: Definitionen av kärnverksamhet utökas till att även omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet.

³ 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.

Definition i anslagsvillkor och uttalanden i förarbeten

I bolagens respektive anslagsvillkor, punkt 2, anges att medlen ska användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända tv-program till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

I propositionen om public service inför nuvarande tillståndsperiod (prop. 2012/13:164 avsnitt 5.4 och 7.1) bedömdes att de aktuella begreppen skulle behållas i anslagsvillkoren. Regeringen framhöll att public service-uppdraget genom definitionen av kärnverksamhet är teknikneutralt och inriktat på att sändningarna ska göras tillgängliga på de plattformar som publiken använder. Regeringen ansåg vidare att programföretagen utöver de tillståndspliktiga sändningarna själva bör bedöma var programutbudet, dvs. kärnverksamheten, ska tillgängliggöras baserat på publikens efterfrågan, tillgång till och användning av olika distributionsformer samt tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet. I detta ligger att vara försiktig med oprövad teknik och att beakta att alla inte har tillgång till all teknik. Vidare betonade regeringen vikten av att slå vakt om bolagens redaktionella oberoende och lämnade därför inte någon närmare definition av kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet. Regeringen uppgav dock att interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen kunde tjäna som exempel på kompletterande verksamhet. Vidare menade regeringen att kompletterande verksamheter kan finnas på olika plattformar och att det är viktigt att bolagen tydligt särskiljer kärnverksamhet och kompletterande verksamhet i sina public service-redovisningar.

Public service-bolagens tolkning av begreppen

SR menar att den digitala förskjutningen på mediemarknaden och ändrade användarbeteenden gör det nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar för att public service ska nå lyssnarna. Det innebär att proportionerna mellan de två delarna av kärnverksamheten, producera respektive sända till allmänheten, till viss del har förskjutits eftersom allt som produceras inte längre

sänds utan i viss utsträckning tillgängliggörs på andra plattformar. Produktionen av radioprogram utgör alltså en större del än sändningarna (SR 2018a s. 47).

SVT anser att medieutvecklingen har medfört en utveckling av begreppet kärnverksamhet jämfört med när det infördes år 2002 i anslagsvillkoren (SVT 2018a s. 31).

UR menar att lyssnande och tittande på olika digitala plattformar blir allt vanligare, särskilt i de yngre åldersgrupperna. Att sända radio- och tv-program till allmänheten anses ha fått en vidare betydelse och omfattar tillgängliggörande av radio och tv såväl i marknätet som på olika plattformar. I anslagsvillkoren finns också angivet att UR ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och tv. För att nå tittarna är det nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar. Utifrån ovanstående resonemang anser UR att kärnverksamhet är att producera program och att tillgängliggöra program på olika plattformar, såväl linjärt som icke linjärt (UR 2018 s. 22 f.).

Public service-bolagen menar sammantaget att begreppet kärnverksamhet, förutom produktion av program, inkluderar sändning av hela kanaler i marknätet eller på webben, antingen simultant eller exklusivt, playtjänster, exklusiva program eller program som redan sänts samt direktsändningar över internet.

SR anser att den kompletterande verksamheten utgörs av text och bild på webben, sociala medier som används för dialog och medskapande med publiken och för att förbättra allmänhetens möjligheter att ta del av produktionen. Vidare omfattas konsertverksamhet i Berwaldhallen, den tryckta julkalendern och barnspel som finns på webben och i appar (SR 2018a s. 48).

Enligt SVT:s tolkning är kompletterande verksamhet all verksamhet som varken är kärnverksamhet eller sidoverksamhet (SVT 2018a s. 31).

UR:s kompletterande verksamhet består av pedagogiskt stödmaterial i form av exempelvis lärarhandledningar och övningsuppgifter samt text, ljud och bild som har koppling till och stödjer programmets användning, exempelvis lärare som i videoinslag berättar hur de använder och arbetar med UR-material eller spelliknande applikationer som syftar till att öka elevernas engagemang och förståelse (UR 2018 s. 23).

Granskningsnämndens tolkning av begreppen

Granskningsnämnden delar inte bolagens tolkningar av begreppet kärnverksamhet och hänvisar i sina bedömningar av public service-redovisningarna till ordalydelsen i anslagsvillkoren och till förarbetsuttalandena. Nämnden menar att linjära webbsändningar räknas till kärnverksamhet men inte sådana program som tillgängliggörs på särskild begäran, dvs. on demand eller playtjänster. Nämnden gör därmed en snävare tolkning än bolagen men konstaterar samtidigt att bolagen har tolkningsföreträde när det gäller hur begreppen ska definieras (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a).

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att definitionen av kärnverksamheten bör ändras med hänsyn till medieutvecklingen och publikens ändrade konsumtionsmönster som innebär att en stor del av tv-tittandet och radiolyssnandet sker online, främst i playtjänster men även linjärt. Att producera program för verksamhet på internet får därför allt större betydelse för bolagen.

En ändrad definition får också anses ligga i linje med kommitténs förslag om att bolagen ska kunna få tillgodoräkna sig viss verksamhet på internet, se avsnitt 7.2. Vidare kan under tillståndsperioden en eventuell ändring i grundlagarna innebära att viss del av public service-bolagens verksamhet genom tråd kan komma att regleras.

Det bör övervägas om all verksamhet på internet bör omfattas av begreppet kärnverksamhet eller om endast verksamhet i de delar som public service-bolagen har full rådighet över ska omfattas. I det senare fallet begränsas kärnverksamheten då i första hand till verksamheter på bolagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet.

Det kan konstateras att rättsläget är oklart när det gäller frågan om avskilda ytor på sociala medier kan omfattas av grundlagsskydd enligt YGL (se avsnitt 3.1.1.) Mediegrundlagskommittén har i sitt betänkande Ändrade mediegrundlagar bedömt att det inte kan uteslutas att massmedieföretags avskilda ytor på sociala medier kan omfattas av grundlagsskydd. Enligt Mediegrundlagskommittén bör det finnas utrymme för en nyanserad bedömning i varje enskilt fall

och frågan bör överlämnas till rättstillämpningen (SOU 2016:58 s. 337).

Mot bakgrund av det osäkra rättsläget finns det skäl till viss försiktighet för verksamhet som bedrivs självständigt på sociala medier. Kommittén finner därför att en lämplig avvägning är att tillhandahållanden av radio- och tv-program genom tråd omfattas av begreppet kärnverksamhet om de tillgängliggörs på bolagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Webbsändningar av radio- och tv-program som sänds direkt, eller vid särskilda tidpunkter som bestäms av bolagen, omfattas redan i dag av begreppet kärnverksamhet.

En ändrad definition av uppdraget förutsätter att den är förenlig med EU:s statsstödsbestämmelser. Enligt kommissionens statsstödsmeddelande (se avsnitt 3.1.6) får det anses falla inom medlemsstaternas behörighet att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget, men denna definition bör vara så exakt som möjligt. Kommittén anser att ett tillägg om att även tillhandahållanden av program på bolagens egna plattformar omfattas av kärnverksamheten får anses vara en klar och tydlig definition.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund följande definition av kärnverksamhet:

Medlen ska användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Även tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna plattformar som finns på fritt tillgängliga och öppna delar av internet ingår i kärnverksamheten.

Den ändrade definitionen innebär att delar av den verksamhet som enligt granskningsnämnden med nuvarande reglering bör ses som kompletterande verksamhet i stället räknas som kärnverksamhet. Kommittén bedömer dock inte att det föranleder någon ändring av definitionen av kompletterande verksamhet, vilken även fortsättningsvis bör lyda som följer:

Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

3.3.3 God balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet

Bedömning: Anslagsvillkoret om god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet bör kvarstå oförändrat. Med god balans bör också förstås god balans mellan olika kärnverksamheter.

Sveriges Radio bör även fortsättningsvis kunna driva verksamhet i Berwaldhallen inom ramen för sin kompletterande verksamhet.

SR, SVT och UR ska enligt anslagsvillkoren särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa.

I public service-redovisningarna för 2017 har bolagen definierat vad de anser vara en god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. SR tolkar detta som att kärnverksamheten inte ska försämrats på grund av den kompletterande verksamheten. En god balans råder när rätt målgrupp, vid rätt tidpunkt och på rätt plattform nås av ett för sammanhanget anpassat innehåll (SR 2018a s. 49). Enligt SVT råder balans om en verksamhet inte tillåts bli alltför dominerande. SVT uppger tre typer av obalanser; obalans i relation till frågan om publikens tillgång, kärnverksamhetens kvalitet och publikens förtroende (SVT 2018a s. 32 f.). God balans råder enligt UR när kärnverksamheten är det dominerande i verksamheten, inte kompletterande verksamhet (UR 2018 s. 23).

En ändrad definition av kärnverksamheten torde inte innebära någon större förändring vad gäller den rådande balansen mellan de båda verksamheterna. Bolagen gör redan i dag en avvägning utifrån hur de definierar verksamheterna. Det bör dock betonas att definitionen av kärnverksamhet tydliggör att det är ljud respektive rörlig bild som ska vara i fokus för public service-bolagens verksamheter. Detta fokus bör även omfatta den nyhetsförmedling som SR och SVT bedriver på sina nyhetsplattformar online och på sociala medier, se vidare avsnitt 5.2.5. Anslagsvillkoret om god balans bör kunna avse balans mellan såväl olika kärnverksamheter – t.ex. linjära sändningar i marknätet och sändningar och playtjänster på webben – som i förhållande till kompletterande tjänster, exempelvis text på webben.

En god balans mellan kärnverksamheter är av särskild betydelse vid den föreslagna möjligheten för public service-bolagen att få tillgodoräkna sig viss verksamhet som bedrivs på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget. Som redogörs för ovan ingår webbsändningar redan i dag i kärnverksamheten. Andelen webbsändningar och tillhandahållanden av program på bolagens plattformar kan komma att öka i samband med att det införs en möjlighet att få tillgodoräkna sig innehåll på webben. Det kan innebära att bredden i utbudet på public service-bolagens plattformar ökar. Enligt kommitténs mening bör varken en ändrad definition av kärnverksamhet eller möjligheten att tillgodogöra sig verksamhet på webben innebära att bredden i marknätet minskar i någon påtaglig omfattning, eftersom kommittén föreslår att tillståndsvillkoren även fortsättningsvis huvudsakligen ska uppfyllas i marknätet och att ett beaktande bör avse varje villkor för sig (avsnitt 7.2).

Sveriges Radios verksamhet i Berwaldhallen

SR ansvarar för verksamheten i konserthuset Berwaldhallen, med Sveriges Radios Symfoniorkester och Radiokören. Det följer av bolagets anslagsvillkor, p. 11. Av anslagsvillkoret framgår också att kvaliteten i dessa verksamheter ska stärkas. Enligt SR drivs Berwaldhallen delvis som sidoverksamhet, och finansieras till knappt en fjärdedel genom biljett- och hyresintäkter, men huvudsakligen inom ramen för bolagets kompletterande verksamhet, dvs. med avgiftsmedel (dnr Komm2018/00061-19).

Kommittén anser att verksamheten i Berwaldhallen har stor betydelse för SR:s uppfyllande av kulturuppdraget när det gäller att vara en del av det skapande kulturlivet och sprida levande musik över hela landet via SR:s kanaler. Då konserthusverksamhetens egna intäkter inte är tillräckliga för att täcka alla kostnader – och då verksamheten bidrar till att förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig SR:s kärnverksamhet – är det rimligt att Berwaldhallen även fortsättningsvis kan drivas inom ramen för den kompletterande verksamheten. En förutsättning är naturligtvis att en fortsatt god balans upprätthålls i förhållande till kärnverksamheten.

3.3.4 Sidoverksamhet

Bedömning: Det finns inte behov av att reglera sidoverksamheten ytterligare.

Sidoverksamheter har inte någon egentlig definition i anslagsvillkoren. Det anges dock att de inte ska ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. De ska bära sina egna kostnader och bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Som exempel på sidoverksamheter nämner SR och SVT licensiering av inspelningar till externa aktörer för användning i kommersiellt syfte, utgivning på cd, radioföljetonger för utgivning som ljudböcker, rättigheter att vidareförsälja visningsrätter av program som uppmärksammas internationellt, uthyrning av lokaler, personal, kostym, rekvisita och produktionsteknik. UR har uppgett att bolaget inte har någon sidoverksamhet.

Kommittén ser inget behov av ett förtydligande av begreppet sidoverksamhet.

3.4 Reglering från 2023

Förslag: Om grundlagsändringar genomförs som medger dels ett teknikneutralt uppdrag för public service, dels en möjlighet att granska innehåll i tråd, ska public service-bolagens programverksamhet genom tråd från och med 2023 omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet. En kompletterande reglering ska genomföras genom ett särskilt regeringsbeslut som kompletterar sändningstillstånden.

Som framgår tidigare i detta kapitel kan en grundlagsutredning resultera i ändringar av YGL och radio- och tv-lagen som medger villkor för public service-bolagens verksamhet i tråd från 2023 och som också medger att innehållet i tråd får granskas. Om så blir fallet

kan det komma att finnas förutsättningar för att reglera den verksamhet som public service-bolagen bedriver online. Genomförs grundlagsändringar kommer dessa sannolikt inte innebära att det ställs krav på tillstånd för public service-bolagens verksamhet över internet. Däremot kommer innehållskrav kunna ställas om bolagen väljer att bedriva verksamhet genom tråd. Den närmare regleringen av vilka villkor som får ställas för verksamheten får lämpligen regleras i radio- och tv-lagen genom en särskild villkorlista eller genom en hänvisning till de villkor som får ställas för radio och tv enligt nuvarande bestämmelser (4 och 11 kap.).

Kommittén föreslår att kraven på public service-bolagens programverksamhet i tråd ska formuleras i ett särskilt regeringsbeslut som med verkan från 2023 kompletterar de sändningstillstånd som gäller för hela tillståndsperioden. Regeringen har tidigare fattat beslut om komplettering av sändningstillstånd för exempelvis rätten att sända digital radio. Kommittén har även övervägt om innehållsregleringen för all verksamhet bör samlas i ett gemensamt styrdokument som ersätter sändningstillstånden, men bedömer att det inte är lämpligt att göra så omfattande ändringar i regleringsmodellen under en pågående tillståndsperiod, bl.a. med hänsyn till public service-bolagens oberoende gentemot statsmakterna. Ett sådant arbete bör därför anstå till den därpå följande tillståndsperioden, i ett samlat övervägande om hur en mer teknikneutral reglering för ett mer sammanhållet uppdrag kan införas (se avsnitt 3.5).

Kommittén bedömer att det saknas skäl för att ställa andra innehållskrav för bolagens sändningar och tillhandahållande i tråd än för sändningarna i marknätet. Enligt kommitténs förslag till definition ska radio- och tv-program utgöra kärnverksamhet oavsett på vilken av bolagens egna plattformar de tillhandahålls. De kompletterande regeringsbesluten rörande programbolagens sändningar och tillhandahållande av program i tråd ska därför omfatta samtliga innehållsvillkor som ställs för sändningarna i marknätet. När det gäller i vilken omfattning respektive villkor ska uppfyllas, se vidare avsnitt 7.2. Av särskild vikt är villkoren om hur verksamheten ska utövas, i synnerhet villkoren om opartiskhet och saklighet, vilka i dag rör huvuddelen av de anmälningar som kommer in till granskningsnämnden (se avsnitt 3.1.4).

Som nämns i kapitlets inledning ska den kommande utredningen av ändringar i YGL inkludera en analys av om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag. Om utredningen resulterar i grundlagsändringar för att ytterligare stärka oberoendet för public service kan det påverka förutsättningarna för regleringen av verksamheten från 2023. Om så blir fallet bör konsekvenserna av detta analyseras i särskild ordning.

Ytterligare en process som kan ha betydelse för regleringen är den föreslagna utvidgningen och förstärkningen av mediernas självreglering. Som nämns i avsnitt 3.1.5 kan ett självreglerande medie-etiskt system finnas på plats 2023 och hantera anmälningar rörande publicitetsskada och rätten till genmäle i public service-bolagens verksamhet på internet. Om så är fallet får övervägas om självregleringen är tillräcklig eller om ett villkor om respekt för den enskildes privatliv bör införas i det nya kompletterande beslutet för verksamhet i tråd. Ett annat alternativ är att den typen av villkor i marknätet upphör och också tas om hand i ett självregleringssystem.

Frågan om ett självregleringssystem togs även upp inför nuvarande tillståndspäriod. Regeringen uttalade då att den generellt var positiv till att aktörer inom radio och tv, däribland programföretagen, tar initiativ till självsanerande insatser. När det gäller verksamheten på internet skulle behovet av reglering genom ett effektivt system för självreglering kunna tillgodoses i vissa delar. Regeringens uppfattning var dock att uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst bör vara tydligt formulerat, transparent och uppföljningsbart. Detta ansågs inte till fullo kunna uppnås genom ett system för självreglering (prop. 2012/13:164 s. 20 f.).

3.5 Reglering på lång sikt

Bedömning: På lång sikt och under förutsättning att public service-verksamhet genom tråd kan regleras finns olika alternativ för en mer sammanhållen och ändamålsenlig reglering av public service-uppdraget. Oavsett val av alternativ måste de innehållsvillkor som får ställas upp i styrdokumenterna framgå av lag. De programrelaterade villkoren måste godkännas av public service-bolagen.

I kommitténs uppdrag ingår att bedöma hur den övergripande inriktningen och gränserna för ett public service-uppdrag som omfattar såväl sändningar i marknätet som verksamhet i en onlinemiljö kan formuleras, och bedöma hur ett sådant heltäckande uppdrag bör regleras på lång sikt.

Som nämns ovan innebär regeringens förslag i prop. 2017/18:261 att nästa tillståndsperiod ska vara 2020–2029, vilket betyder att därpå följande tillståndsperiod inleds 2030. Ett införande av kommitténs förslag i delbetänkandet skulle innebära att följande tillståndsperiod inleds 2026 (SOU 2017:79 avsnitt 10.1). Det finns inför den perioden, oavsett när den inleds, en möjlighet att reglera public service utifrån en helhetssyn där även verksamhet i tråd ingår. Det förutsätter dock en ändrad grundlagsreglering. I bedömningarna avseende regleringen på lång sikt utgår kommittén från att en sådan ändring kommer att träda i kraft.

Det är svårt att i dag lämna en prognos om vilka övriga förutsättningar som är för handen vid den tidshorizont som detta avsnitt tar sikte på. Det enda som är säkert är att medieutvecklingen fortsätter i snabb takt. Av betydelse för regleringen är bl.a. hur mediemarknaden och omvärlden i stort ser ut samt hur teknik- och prisutvecklingen och tillgång till kapacitet såväl i bredband och kabel som i marknät, påverkar aktörers verksamhet och publikens konsumtionsmönster.

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur radiospektrumanvändningen kan planeras för åren 2027–2047, med utgångspunkt i att radiospektrumanvändningen ska vara effektiv och leda till så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara de krav på täckning, kvalitet och beredskapsfunktionalitet som finns för utsändningar i marknätet i dag. Samtidigt menar regeringen att den ändrade användningen av olika kommunikationsformer och olika distributionskanaler ger skäl att överväga om rundradiosändningar i marknät på lång sikt är det främsta eller huvudsakliga sättet för medborgare och juridiska personer att utöva sin yttrande- och informationsfrihet för den fria åsiktsbildningen och därför behöver en särskild reglering. I utredningens uppdrag ingår dock inte att föreslå grundlagsändringar (dir. 2017:99).

Som kommittén konstaterar tidigare i detta kapitel är nu gällande reglering av public service i vissa delar inte ändamålsenlig. Bedömningen baseras huvudsakligen på att tillståndsvillkoren endast reglerar sändningar i marknätet och att verksamheten online i princip är oreglerad. Allt tyder på att utvecklingen av mediekonsumtionen online kommer att fortsätta, vilket innebär att bristerna i regleringen på sikt blir allt allvarligare.

3.5.1 Historisk och nordisk utblick

Som bakgrund till kommitténs bedömningar på lång sikt lämnas först en kortfattad historisk redogörelse över hur public service har reglerats i Sverige genom åren samt en kort beskrivning av förhållandena i övriga nordiska länder.

Tidigare reglering – från avtal till tillstånd med villkor

Rundradiosändningar inleddes i Sverige på 1920-talet. Det första avtalet mellan staten och AB Radiotjänst slöts 1924 och gav bolaget ensamrätt till radiosändningar. Avtalet innehöll krav på att programmen ska vara av växlande art, skänka god förströelse, vara ägnade att vidmakthålla allmänhetens intresse för rundradio, hållas på en hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå samt vara präglade av vederhäftighet, saklighet och opartiskhet. Vidare skulle verksamheten bedrivas så att folkupplysningen och folkbildningsarbetet befrämjades. Avtalet innehöll även förbud mot reklam samt krav på att enskilds rätt ej kränks och att myndighetsmeddelanden ska sändas utan särskild ersättning. Från 1966 reglerades verksamheten i Sveriges Radio AB även i den dåvarande radiolagen (1966:755).

Flera av de grundläggande principerna i det ursprungliga avtalet består än i dag, om än något annorlunda formulerade. Principen att public service-företagen självständigt utformar programverksamheten utifrån allmänna riktlinjer beslutade av regering och riksdag har legat fast under hela radions och televisionens historia i Sverige. År 1977 genomfördes vissa ändringar i radiolagen med hänsyn till den nya regeringsformens regler om fri- och rättigheter vilket innebar att vissa dittillsvarande avtalsvillkor i stället måste framgå av

lag. Av radiolagen framgick sedan tidigare att ensamrätten skulle utövas opartiskt och sakligt.

Sedan 1997 har verksamheten reglerats i tillstånd med tillhörande villkor som har godkänts av public service-bolagen. Den 1 december 1996 infördes en ny radio- och tv-lag (1996:844) som sammanförde flera olika lagar på medieområdet, bl.a. radiolagen. I förarbetena till den nya lagen uttalade regeringen att konstruktionen med avtal mellan regeringen och programföretagen inte skulle finnas kvar (prop. 1995/96:160 s. 84). I stället ansågs det lämpligt att de krav som ska ställas på bolagen uttryckligen anges som villkor för sändningsrätten. Regeringen anförde att det från principiella utgångspunkter vore nära till hands att samtliga förutsättningar för sändningsrätten framgick direkt av lag. Detta avfärdades dock eftersom en lag med alla de specifika villkor som vid den tiden framgick av avtal skulle bli mycket vidlyftig och förmodligen snart även inaktuell. Av dessa skäl ansågs den bästa lösningen vara att regeringen får förena sändningstillstånd med villkor.

Avtalskonstruktionen hade tidigare utsatts för kritik, bl.a. mot bakgrund av att det inte är fråga om ett avtal mellan två jämbördiga parter. Det hade också ifrågasatts om styrkeförhållandena är sådana att den typen av avtal i stället ändå tangerar att vara förvaltningsbeslut. Även om avtalsmodellen tidigare betraktats som konstitutionellt tveksam, har den uttryckligen genom förarbetsuttalanden bedömts vara förenlig med YGL (samma proposition s. 83).

I augusti 2010 infördes nuvarande radio- och tv-lag (2010:696). I lagen regleras vissa innehållsbestämmelser som gäller för alla former av sändningar, bl.a. demokratibestämmelsen. Dessutom regleras vilka villkor som *får* ställas på public service-verksamheten (se avsnitt 3.1.2).

Reglering av public service i de nordiska grannländerna

I Norge bedrivs public service-verksamheten av det statligt ägda bolaget Norsk Rikskringkasting AS (NRK). Det finns vidare tre kommersiella bolag som har tillstånd med vissa public service-förpliktelser. NRK:s övergripande uppdrag regleras i lag (kringkastingsloven). Statens krav och förväntningar på NRK samt ramarna för bolagets verksamhet definieras i NRK-plakaten, vilken kan jämföras

med de svenska public service-bolagens sändningstillstånd. Av plakaten, som är placerad i bolagets bolagsordning, framgår bl.a. att NRK ska vara närvarande och utveckla nya tjänster på alla viktiga medieplattformar.

I Danmark bedrivs public service-verksamhet av bland annat den statliga institutionen Danmarks Radio (DR) och det statligt ägda bolaget TV2 Danmark. Public service-verksamheten regleras i första hand av lag (lov om radio- og fjernsynsvirksomhed), medan närmare reglering av DR:s verksamhet, organisation och finansiering finns i stadgarna (bekendtgørelse om vedtægt for DR). I DR:s public service-kontrakt, som ingås mellan DR och kulturministern, förtydligas vilka uppgifter institutionen förväntas uppfylla och fastställs ramarna för hur public service-verksamheten ska bedrivas. Det framgår bl.a. att den samlade public service-verksamheten via tv, radio och internet eller liknande ska tillförsäkra den danska befolkningen ett brett utbud av program och tjänster. Kontrakten är i regel fyraåriga och grundar sig på politiska medieavtal, dvs. överenskommelser mellan regeringen och ett eller flera partier i parlamentet (Folketinget) där ramarna för mediepolitiken läggs fast. Det nuvarande medieavtalet gäller för perioden 2015–2018.

Public service-verksamheten i Finland bedrivs av det statligt ägda bolaget Rundradion Ab (Yle), vars uppgifter, organisation och finansiering framgår direkt av lag (lag om Rundradion Ab). Yle ska bl.a. tillhandahålla ett allmännyttigt tv- och radioutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor.

På Island bedrivs public service-verksamheten inom det statliga bolaget Ríkisútvarpið (RÚV) som sänder radio och tv och tillhandahåller onlinetjänster. Lagen om RÚV stadgar rätten för RÚV att bedriva sändningar och innehåller rambestämmelser för bolagets verksamhet. Den närmare regleringen av uppdraget återfinns i det public service-kontrakt som träffas mellan utbildnings- och kulturministern och RÚV. Kontraktet, som gäller för fyra år i taget, innehåller ytterligare bestämmelser om syftet, uppdraget och omfattningen av bolagets verksamheter. Kontraktet innehåller också bestämmelser om finansiering av medietjänster som omfattas av uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster under hela kontraktperioden.

Jämförelse mellan regleringen i Sverige och övriga nordiska länder

I Sverige krävs ett särskilt sändningstillstånd för public service-bolagen, där det ställs villkor om bl.a. innehåll. I övriga länder regleras public service-bolagens rätt att sända däremot direkt i lag. I Finland framgår även innehållsvillkoren direkt i lag. I Norge och Danmark regleras innehållet delvis i lag, men den närmare regleringen fastställs i olika typer av styrdokument, som NRK-plakaten och DR:s public service-kontrakt. Även verksamhet via internet eller onlinetjänster regleras i dessa länder.

3.5.2 Förutsättningar för en reglering på lång sikt

En eventuell grundlagsändring avseende public service-verksamheten i tråd skulle innebära en möjlighet för staten att skapa en mer sammanhållen och därmed mer ändamålsenlig reglering av public service – en reglering som fokuserar på public service-uppdraget som en helhet snarare än på olika distributionsformer. Oavsett vilka vägval som görs för en sådan reglering bör besluten om public service-verksamhetens inriktning liksom i dag fattas av regering och riksdag. Det bör också understrykas att alla programrelaterade villkor måste godkännas av programföretagen även i ny regleringsform.

Vilka delar av public service-uppdraget som måste framgå av lag

I avsnitt 3.1 redogörs för nuvarande reglering av public service i Sverige. YGL gör undantag från etableringsfriheten för radio- och tv-sändningar i marknätet. Som en följd av detta får rätten att sända i marknäten regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, och beslut om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (3 kap. 2 § andra stycket och 5 § YGL). Grundlagsregleringen innebär att de delar av public service-uppdraget som rör marksändningar även fortsättningsvis kommer kräva tillstånd och att de villkor som får ställas upp för tillståndet även fortsättningsvis måste framgå av lag. Vilka villkor som får ställas på public service framgår av radio- och tv-lagen

antingen i en särskild bestämmelse eller i uttömmande villkorslistor. Inga andra innehållsvillkor än de som framgår av lagen får ställas. Anledningen till att villkoren för public service inte regleras direkt i lag är att en sådan lag skulle bli mycket vidlyftig och snabbt kunna bli inaktuell. Fördelen med en villkorslista är att den lättare kan anpassas till rådande förhållanden vad gäller teknik och medieutveckling i stort och att olika villkor kan ställas för public service och de kommersiella aktörerna (se prop. 1995/96:160 s. 84). Vidare kan villkor för sändningar i marknätet rörande bl.a. täckningsgrad och utsändningsteknik behöva ställas.

En kommande grundlagsändring kan medge en inskränkning i etableringsfriheten för public service-verksamhet på internet, som innebär att det blir möjligt att ställa innehållsvillkor. Om så blir fallet får det förutsättas att de villkor som får ställas upp även i detta fall måste framgå av lag, i bestämmelse eller i form av en uttömmande villkorslista. Kommittén bedömer att detta krävs för att regleringen ska vara förenlig med YGL:s nuvarande bestämmelser om etersändningar och den eventuellt kommande regleringen rörande public service-bolagens verksamhet i tråd (se 3 kap. 1–2 §§ YGL).

Vissa innehållsvillkor anges direkt i radio- och tv-lagen. Det rör då endast skyldigheter som gäller för alla sändningar av viss art, för tv bl.a. bestämmelser om ingående våldsskildringar, pornografiska bilder, krav på beriktigande och otillbörligt kommersiellt gynnande. Kommittén bedömer att de innehållsvillkor som i dag regleras direkt i lag även fortsättningsvis bör göra det.

3.5.3 Alternativ för en samlad reglering av public service på lång sikt

Enligt kommitténs förslag utökas definitionen av kärnverksamhet till att även omfatta bl.a. beställ-tv-tjänster på bolagens egna plattformar (se avsnitt 3.3.2). En mer teknikneutral reglering kan innebära att även denna typ av tjänster omfattas av innehållsvillkor. Villkoren för public service-bolagens verksamhet knyts då till uppdraget som sådant i stället för till en viss sändningsform eller tjänst. Det skulle ha fördelen att public service-uppdraget blir samlat och att samma innehållsvillkor därmed gäller oavsett var innehållet publiceras. Viktiga vägval blir att bedöma vad som bör regleras i lag, vad

som lämpligast läggs i särskilda beslut och vilken form sådana beslut bör ha.

En samlad reglering innebär dock att det uppstår nya frågor och utmaningar som regering och riksdag måste ta ställning till. En sådan fråga är fördelningen av innehåll mellan plattformar. Om public service-bolagen själva helt får avgöra på vilken plattform och på vilket sätt innehållet tillhandahålls, eventuellt med inskränkningen att ha ljud eller rörlig bild i fokus, skulle det kunna leda till en utarmning av utbudet i exempelvis marknätet. En utarmning i detta avseende kan ifrågasättas ur ett mediepolitiskt perspektiv men skulle också kunna vara i strid med YGL:s bestämmelse om att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (3 kap. 2 §). Å andra sidan kan marknätet minska i betydelse på lång sikt och en del av det frekvensutrymme som i dag är avsatt för marksänd tv kan i stället avsättas för andra typer av tjänster (se ovan om utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden, dir. 2017:99). Ett centralt ställningstagande i en framtida reglering blir därmed om och i så fall på vilket sätt fördelningen mellan innehåll i plattformar bör regleras.

Som redogörs för ovan kommer verksamheten i marknätet även fortsättningsvis kräva tillstånd, varför rätten för public service-bolagen att bedriva sådana sändningar måste regleras antingen direkt i lag, som i Finland, eller i beslut om tillstånd eller i ett avtal. Samtidigt är det inte säkert att dessa tillstånd i en framtid behöver omfatta innehållsvillkor. Kanske kan dessa, liksom tillstånden för de kommersiella aktörerna i dag, fokusera på tekniska aspekter av distributionen medan innehållsvillkoren, dvs. public service-uppdraget, regleras i andra former.

Utöver sändningstillstånden regleras public service-verksamheten i dag med anslagsvillkor som bl.a. reglerar hur medlen får användas och redovisningskrav. Enligt radio- och tv-lagen får anslagsvillkoren inte innehålla villkor avseende innehåll. Grunden för detta är bl.a. YGL:s bestämmelser om redaktionellt oberoende vilket hindrar en alltför detaljerad reglering i anslagsvillkoren (SOU 2012:59 s. 312 f.). Samtidigt har i tidigare utredningar konstaterats att regeringens möjligheter i princip är omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren, men villkoren måste ha stöd i de allmänna riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen

(SOU 2000:55 s. 387). I en samlad reglering är det nödvändigt att även analysera anslagsvillkorens funktion och förhållande till en eventuell utvidgad reglering.

Mot bakgrund av den snabba medieutvecklingen är det inte möjligt för kommittén att lämna konkreta förslag eller bedömningar om hur public service ska regleras från och med den tillståndperiod som följer efter den som inleds 2020. Detta uppdrag bör ges till en ny utredning inför denna period. Kommittén beskriver dock i det följande några alternativ för hur en sammanhållen och ändamålsenlig reglering skulle kunna utformas på en övergripande nivå. Se också avsnitt 4.2.5 för en diskussion om distributionsfrågor på längre sikt.

Utökad reglering i lag

Ett alternativ för en mer ändamålsenlig reglering är att flytta de villkor som i dag finns i sändningstillstånd, anslagsvillkor och beslut om tillgänglighet till tv-sändningar till en lag. På så sätt skulle all reglering av public service-bolagens verksamhet samlas i en text, vilket skulle ge en bättre överskådlighet. Med en sådan konstruktion skulle ändringar av villkoren kräva en mer omfattande beredningsprocess, vilket å ena sidan kan sägas stärka oberoendet för public service-bolagen. Å andra sidan finns risk för att lagen kommer att behöva ändras ofta för att inte bli otillräcklig eller inaktuell i en ständigt pågående medieutveckling och med förändrade konsumtionsmönster.

En mer rimlig ordning är därför att endast flytta vissa av bestämmelserna till lag, exempelvis villkor om opartiskhet och saklighet, och liksom i dag även reglera verksamheten i någon form av beslut om villkor och med krav på tillstånd i marknätet. Särskilda villkor för användningen av avgiftsmedlen (anslagsvillkor) bör också gälla.

De bestämmelser som flyttas till lag kan antingen läggas i en särskild public service-lag eller i radio- och tv-lagen. En särskild public service-lag kan tydliggöra public service-bolagens roll och särskilja deras mer plattformsoberoende uppdrag från övriga kommersiella aktörers. En särskild lag skulle även kunna understryka public service-bolagens oberoende.

En särskild public service-lag är dock ett avsteg från den princip om en sammanhållen reglering av all radio och tv som radio- och tv-lagen är ett uttryck för. En stor del av regleringen i denna lag torde

även i fortsättningen behöva vara gemensam för såväl public service som andra aktörer som sänder radio och tv. Det gäller exempelvis vilka villkor som får ställas upp i sändningstillstånd och vilka villkor som framgår direkt i lag, bestämmelser om utformning av sponsringsmeddelanden, tillgänglighetsbeslut, straff och avgifter och handläggning av ärenden. I stället för att stifta en helt ny lag är därför ett alternativ att inordna bestämmelserna om public service-regleringen i ett eller flera särskilda kapitel i radio- och tv-lagen.

Reglering genom avtal

Ett annat alternativ är att de grundläggande förutsättningarna för public service-verksamheten regleras i lag, antingen i radio- och tv-lagen eller i en särskild public service-lag, medan de mer detaljerade förutsättningarna regleras i avtal mellan staten och bolagen. En fördel med en sådan lösning skulle kunna vara att villkoren kan ändras på ett enklare sätt över tid om förhållanden så kräver och parterna är överens om det. Avtalskonstruktionen förekommer exempelvis i Danmark.

Tidigare ingicks, som redogörs för ovan, sådana avtal mellan staten och SR men sedan den 1 januari 1997 regleras sändningsrätten för public service i stället genom tillståndsvillkor (prop. 1995/96:160 s. 83 f.). Avtalsmodellen kritiserades bland annat mot bakgrund av att det inte är fråga om ett avtal mellan två jämbördiga parter. Avtalsmodellen betraktades som konstitutionellt tveksam, även om den uttryckligen genom förarbetsuttalanden bedömts vara förenlig med YGL.

En avtalskonstruktion kan också, enligt kommitténs mening, innebära att det politiska inflytandet över bolagens verksamhet ökar. Vidare kan det ifrågasättas om styrkeförhållandena mellan parterna är sådana att den typen av avtal ändå tangerar att vara förvaltningsbeslut. Även om avtalsmodellen åtminstone i teorin ger bolagen en möjlighet att förhandla om avtalsvillkoren är det i slutänden regeringen som beslutar om public service-bolagen ska få sända eller inte.

Som redogörs för ovan får beslut om tillstånd inte innehålla andra programrelaterade villkor än de som bolagen godtagit. Det kan tolkas som att tillstånden i praktiken är en form av avtal mellan

regeringen och bolagen, där båda parterna måste vara ense om innehållsvillkoren. En skillnad är dock att bolagen med denna konstruktion saknar möjlighet att förhandla om innehållsvillkoren utan endast kan välja att acceptera eller förkasta de villkor som regeringen presenterar. Liksom i avtalsmodellen har regeringen den yttersta makten att avstå från att bevilja tillstånd till public service-bolagen om bolagen inte godkänner att sändningarna förenas med vissa innehållsvillkor.

Kommittén finner sammantaget att en reglering genom avtal har vissa svagheter som inte vägs upp av de styrkor modellen kan ha.

Innehållsvillkor och anslagsvillkor i ett samlat beslut

Ytterligare ett alternativ som kan övervägas är att samla innehållsvillkoren och anslagsvillkoren i ett och samma styrdokument. Detta skulle ge en tydligare överblick över regleringen av public service-bolagens verksamhet.

Med denna konstruktion måste det dock tydligt framgå vad som är innehållsvillkor enligt bestämmelser i lag (radio- och tv-lagen eller en särskild public service-lag) och vad som hör till anslagsvillkor, eftersom det enbart är innehållsvillkor som måste godkännas av bolagen och vars efterlevnad kan granskas av granskningsnämnden för radio och tv.

4 Var ska public service finnas?

I detta kapitel redovisas kommitténs bedömningar om hur public service ska nå ut till hela befolkningen och om bolagens relation till kommersiella medieaktörer och distributörer. Det handlar i den första delen om hur ett täckningskrav eller motsvarande bör formuleras och i den andra om det finns ett behov av att förtydliga kraven på programföretagens oberoende och integritet i relationen med olika typer av medieaktörer och distributörer. Kapitlet innehåller även en beskrivning av frågor med anknytning till det nordiska samarbetet på området, bl.a. tillgången till svensk public service på Åland.

4.1 Utgångspunkter för kommitténs bedömningar

I kapitel 2 beskrivs hur strukturförändringar på mediemarknaden och publikens ändrade konsumtionsmönster innebär nya utmaningar för public service att nå ut med sitt innehåll till publiken. I detta avsnitt följer en fördjupning av ett antal frågor med anknytning till distributionen som ytterligare bakgrund till kommitténs bedömningar om hur public service ska nå ut till hela befolkningen.

4.1.1 Radio- och tv-distribution

I public service-företagens sändningstillstånd finns villkor som innebär att företagen ska använda marknätssändningar för att nå publiken. Sändningstillstånden och anslagsvillkoren ger också företagen rätt att använda andra distributionstekniker för att nå ut med sitt innehåll. Sammantaget når SVT:s och UR:s program allmänheten via de flesta förekommande distributionsplattformarna för linjära tv-sändningar. SR:s program sänds i huvudsak via det analoga FM-nätet. Företagens

utbud är även tillgängligt via internet, både i form av de linjära sändningarna eller kanalerna och genom playtjänster, dvs. on demand.

Utvecklingen på marknaden för tv-distribution

Traditionell tv i form av tablålagda eller linjära sändningar, distribueras bl.a. via marknät, kabel, ip-tv-nät och satellit.

Marknätet för tv har varit den centrala distributionsplattformen för SVT sedan verksamheten etablerades. Tillståndsvillkoren innebär att företagets sändningar ska nå 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen via marksändningar och vara möjliga att ta emot utan krav på särskild betalning. SVT:s kanaler finns därför tillgängliga i marknätet som fri-tv, dvs. utan att tittaren behöver ett betal-tv-abonnemang. Marknätet ägs och drivs av det statligt ägda bolaget Teracom. I marknätet verkar betal-tv-operatören Boxer, tidigare ett dotterbolag till Teracom och numera ägt av Com Hem. Boxer hade 2017 cirka 416 000 abonnenter (PTS 2018). 2016 hade knappt 8 procent av de svenska hushållen enbart fri-tv via marknätet vilket motsvarar cirka 354 000 hushåll (PTS 2017b). Enligt statistik från Mediämätning i Skandinavien (MMS), som årligen genomför en undersökning om bl.a. hushållens mottagningsätt för tv, använde 22 procent av hushållen antenn för att ta emot tv-sändningar (MMS 2018a). Marknätet utnyttjas också av hushåll som annars använder andra plattformar för sitt huvudsakliga tv-tittande, t.ex. för hushållets andra och tredje tv-apparater och för tv-apparater i fritidshus.

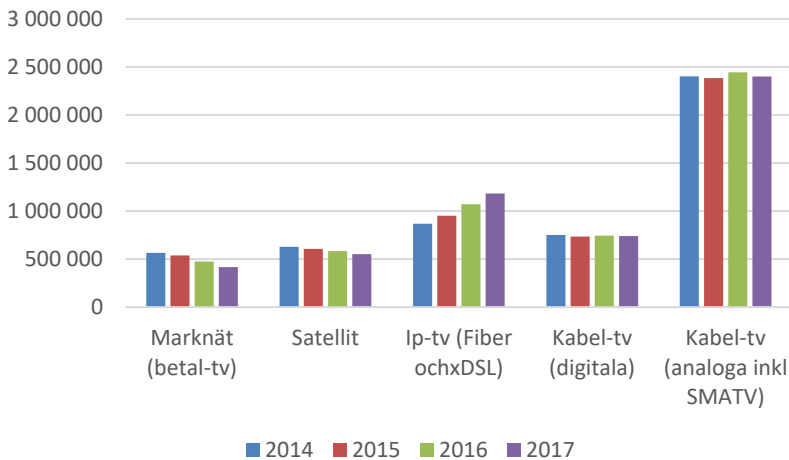
Kabel-tv har funnits sedan 1980-talet och innebär att en kommersiell aktör äger och driver ett kabelnät som förbinder en huvudcentral med ett antal hushåll, i allmänhet hushåll i flerbostadshus. I huvudcentralen tas tv-sändningar emot via satellit, marknät eller fiber och distribueras därifrån vidare till hushållen. Drygt hälften av landets hushåll är anslutna till ett kabel-tv-nät. Cirka 32 procent av hushållen är aktiva kabel-tv-konsumenter (MMS 2018a). Com Hem är den dominerande kabel-tv-operatören. I radio- och tv-lagen (2010:696) finns regler om vidare-sändningsplikt som innebär att SVT:s och UR:s sändningar måste tillhandahållas av kabel-tv-operatören utan villkor om särskild betalning. Kabel-tv-företaget får dock ta ut en mindre avgift av de anslutna hushållen för drift- och underhållskostnader.

Satellit-tv, där mottagningen sker via en egen parabolantenn, utnyttjas av cirka 13 procent av hushållen som det huvudsakliga sättet att ta emot linjär tv (MMS 2018a). På den svenska satellit-tv-marknaden konkurrerar operatörerna Viasat och Canal Digital.

Ip-tv, ibland även kallat bredbands-tv, innebär att tv-kanalerna distribueras med ip-teknik via fibernät eller telefonnät (xDSL) direkt från operatörens huvudcentral ut till de anslutna hushållen.¹ I praktiken är likheterna stora med traditionell kabel-tv. Distributionen sker i nät som är avgränsade från det öppna internet och kräver särskild mottagningsutrustning hos konsumenterna i form av en ip-tv-box. Telia är den största aktören på området. Reglerna om vidareändningsplikt gäller också för ip-tv-nät. Cirka 27 procent av hushållen är ip-tv-abonnenter (MMS 2018a).

Marknaden för tv-distribution är abonnemangsdriven och till viss del konkurrerar plattformarnas operatörer med varandra om att distribuera tv till hushållen. Förutsättningarna för public service-tv att nå publiken påverkas av utvecklingen på denna marknad. En tydlig trend är att tv-abonnemang via fiber fortsätter att öka medan tv-abonnemang via marknätet minskar. 2018 rapporterade Post- och telestyrelsen (PTS) att tv via fiber ökade med 18 procent till 1,03 miljoner abonnemang. Samtidigt fortsätter antalet betal-tv-abonnemangen via marknätet att minska. Från 2016 till 2017 var minskningen 12 procent. Sedan 2008 har antalet betal-tv-abonnemang via marknätet minskat varje år (PTS 2018 s. 44).

¹ Med IP menas internetprotokoll, dvs. de tekniska regler som styr överföring av information på internet. xDSL är en teknik för att överföra data via telefonledningar av koppar. Tekniken har begränsningar vid längre distanser.

Figur 4.1 Antal tv-abonnemang per distributionsform²

Källa: PTS 2018.

Distribution av radio

SR har liksom SVT tillståndsvillkor som innebär att marksändningar ska användas för att nå 99,8 procent av landets fast bosatta befolkning. Radions marksändningar sker i huvudsak med analog FM-teknik. SR har även ett kompletterande tillstånd att sända digital ljudradio i fyra områden som täcker cirka 35 procent av befolkningen. I stor utsträckning används samma infrastruktur för både SR:s och SVT:s marknätstribution. Även om någon plattformskonkurrens inte råder för distribution av tablålagd radio på samma sätt som för tv kan förutsättningarna för SR:s distribution påverkas av utvecklingen i det digitala marknätet för tv med anledning av den gemensamma infrastrukturen för marksänd radio och tv.

² Satellite Master Antenna Television (SMATV) är ett fristående kabel-tv-nät där flera hushåll delar en mottagare.

Onlinedistributionen

Public service-företagens linjära sändningar tillgängliggörs också via internet. Innehållet görs även tillgängligt on demand, dels via företagens webbplatser, dels via appar så som SR Play, SVT Play och UR Play.

De senaste åren har användningen av onlineplattformar för att ta del av radio och tv ökat. Nordicom-Sveriges mätningar visar att allt fler tittar på webb-tv definierat som traditionellt tv-innehåll via internet. Användningen av webb- och poddradio ökar också, men inte i samma utsträckning som webb-tv-användningen. SVT redovisar i sin public service-redovisning för 2017 att knappt tre av fyra svenskar använder SVT:s tv-kanaler en genomsnittlig vecka. En allt större del, i dag cirka 13 procent av befolkningen, använder SVT:s tjänster enbart online (SVT 2018a s. 61).

Genom den fortsatta bredbandsutbyggnaden får allt fler hushåll möjlighet att ta del av public service-företagens utbud via internet. Att uppskatta hur många hushåll som i dag har en faktisk möjlighet att ta del av SVT:s tjänster via internet är svårt. Bredbandstäckningen i Sverige är mycket hög, bl.a. med anledning av utbyggnaden av 4G-nät. PTS har rapporterat att mer än 93 procent av landets hushåll har möjlighet att skaffa fast bredbandsanslutning med trådbunden teknik, dvs. via fiber, kabel-tv-nät eller xDSL (PTS 2017a). En fast trådbunden bredbandsanslutning är i de flesta fall en förutsättning för att kunna ta del av tv-sändningar, både av kostnads- och kvalitets-skäl.

När utbudet tillgängliggörs online involveras helt nya aktörer i distributionskedjan. Det handlar bl.a. om företag som förfogar över den tekniska infrastrukturen för att distribuera innehållet. De har i de flesta fall inte någon koppling till de företag som är verksamma inom de traditionella linjära distributionsplattformarna. För att beskriva hur det tekniskt fungerar kan SVT:s tillvägagångssätt för att tillgängliggöra sitt utbud online användas som exempel. Företaget använder sig av tre olika vägar för att nå ut med sitt innehåll på internet. De olika lösningarna skiljer sig åt tekniskt och är förenade med olika kostnader men kompletterar varandra och ger sammantaget en stabil och säker distribution och hög tillgänglighet till SVT:s innehåll. Om distributionen beskrivs från SVT till slutanvändaren är de tekniska skillnaderna i de tre olika vägarna hänförliga till sträckan

mellan SVT och användarens operatör (internetleverantör). Från användarens perspektiv är denna del av distributionskedjan, och de tekniska skillnaderna, dold. Användaren har en kundrelation med internetleverantören som tillhandahåller anslutningen mot internet. Det möjliggör för användaren att ta del av SVT:s innehåll via en webb-läsare eller app. Vilken väg som SVT:s innehåll tar till användaren är beroende av vilken operatör som användaren har samt hur många som för tillfället tar del av SVT:s utbud, dvs. vilken belastning som råder.

1. Det första sättet för SVT att tillgängliggöra innehåll på internet är genom en direkt anslutning mellan företaget och operatören, i praktiken en kabel mellan servrar som innehåller SVT:s utbud placerade i företagets lokaler och servrar hos några av de största operatörerna. Denna lösning skapar en distributionsväg som är skild från det öppna internet. SVT betalar i dessa fall för den kapacitet som direktanslutningen till operatörerna medger.
2. Om kapaciteten inte skulle räcka till får användaren SVT:s innehåll via det öppna internet. Det samma gäller internetanvändare som inte använder en operatör som slutit avtal med SVT om en direktanslutning till företagets servrar. I dessa fall tillgängliggörs innehållet via företag som tillhandahåller kapacitet för att ansluta till internet. Denna andra lösning innebär att SVT använder ett antal webbservrar för att lagra och göra innehållet tillgängligt. Själva distributionen sker via den köpta kapaciteten från SVT:s servrar till noder på internet. Därifrån distribueras innehållet sedan till internetanvändarnas operatörer.
3. Den tredje lösningen innebär att SVT upphandlat en CDN-tjänst (content delivery network). Det är en tjänst som tillhandahålls av flera svenska och internationella företag och främst används för medieföretag som har behov av att publicera stora informationsmängder via webben. En CDN-tjänst innebär att en mängd servrar används för att lagra samma innehåll vilket främjar möjligheten för användaren att ta del av innehållet utan fördröjnings- eller buffringsproblem. CDN-leverantören kopplar sedan upp sig mot olika internetoperatörer. Priset för en CDN-tjänst är relaterat till hur mycket data som distribueras via CDN-servrarna. Det innebär att kostnaden ökar för varje ny användare som tar del av innehåll på detta sätt. CDN-lösningen ger förutsättningar för en hög tillgänglighet till SVT:s innehåll via webben. Mot bakgrund

av att SVT:s onlineinnehåll används olika mycket under olika tider på dygnet och även under olika tider på året är det nödvändigt för SVT att använda också en sådan lösning. Det ger en flexibilitet för företaget att möta de stora variationerna i användningen av onlineinnehållet.

Marknätets betydelse för krisberedskap

Beredskaps- och säkerhetsfrågor utgör en särskild del av sändningstillstånden och innebär bl.a. krav på att programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Skälen till att särskilda krav ställs i detta avseende är att programföretagens sändningar utgör en viktig informationskälla när samhället befinner sig under påfrestning eller i kris. Programföretagen spelar även en roll för samhällets krishantering genom att det ställs krav på företagen att kostnadsfritt sända myndighetsmeddelanden. Utöver detta har företagen ingått avtal med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för utsändning av informations- och varningsmeddelanden, s.k. viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

Marknäten för radio och tv har hög tillgänglighet och medger en robust utsändning med få avbrott och störningar. Samtliga radiolänkstationer och större sändarstationer är försedda med reservkraft och dubbla system inkluderande elförsörjning via batteri och dieselaggregat. Teracom förfogar också över mobila elverk utöver den fast installerade reservkraften. Företaget disponerar även transportabla reservmaster. Det bör nämnas att övriga distributionsplattformar också har inbyggda reservfunktioner som kan användas vid t.ex. strömavbrott. En jämförelse mellan de olika distributionssättens driftssäkerhet är svår att göra. Ur ett krisberedskapsperspektiv har dock marknätsdistributionen fördelen att allmänhetens mottagning av utsändningarna kan ske med enklare utrustning, ytterst en batteri-driven FM-mottagare.

Kostnader för distribution

Public service-företagens kostnader för att distribuera innehållet kommer sannolikt att öka de närmaste åren. Hur stor ökningen blir är svår att bedöma. Två faktorer kan bli drivande för kostnadsökningen. För det första förskjutningen i användarmönster som innebär att allt fler tar del av innehållet via internet i stället för de traditionella plattformarna. Prismodellerna för tjänster för att tillgängliggöra innehåll online bygger i stor utsträckning på att kostnaderna ökar ju fler som tar del av innehållet, till skillnad från traditionell broadcasting som inte medför ökade kostnader med större publik. Varje ny användare som tar del av företagets utbud online innebär således potentiellt ökade distributionskostnader. För det andra kan de pågående förändringarna på marknaden för tv-distribution, som innebär att marknätet blir mindre attraktivt för betal-tv-publiken, medföra att ökade kostnader för distribution måste bäras av public service-företagen. Varje kommersiellt programföretag som lämnar marknätet betyder att de som är kvar tvingas ta en större del av de totala kostnaderna. Det samma gäller om något av public service-företagen skulle minska sin närvaro i marknäten.

SVT redovisar i sin public service-redovisning för 2017 att de totala distributionskostnaderna uppgick till cirka 257 miljoner kronor (SVT 2018a s. 69). Dessa kostnader innefattar kostnaden för marksändningar samt kostnad för internetdistribution. Någon närmare specifikation görs inte i redovisningen. Från 2014 till 2016 ökade de totala distributionskostnaderna med 9 procent med anledning av den ökade användningen av företagets onlineutbud. Under 2017 har dock ett internt teknikutvecklingsarbete hos SVT inneburit minskade behov av att köpa distributionstjänster från externa leverantörer vilket inneburit att de totala distributionskostnaderna sjunkit med cirka 44 miljoner kronor. En fortsatt ökning av användningen av SVT Play kan innebära ökade distributionskostnader framöver. I sammanhanget kan nämnas att kostnaderna för marknätetsdistributionen regleras av PTS eftersom Teracom bedöms ha ett betydande inflytande på marknaden för distribution av marksänd fri-tv och ljudradio.

De totala kostnaderna för SR:s distribution uppgick 2017 till 218 miljoner kronor enligt företagets public service-redovisning

(SR 2018a s. 149). Av detta belopp utgör kostnaderna för FM-distributionen uppskattningsvis cirka 160 miljoner kronor enligt uppgifter lämnade av Teracom till den tidigare Public service-kommittén 2012. Nyare uppgifter har inte varit möjliga att få fram. Eftersom radion fortsatt har ett användarmönster som präglas av ett mindre utnyttjande av internetdistribution, i kombination med att distribution av ljud är betydligt mindre kapacitetskrävande än distribution av rörlig bild, berörs SR inte av samma problematik när det gäller kostnadsutvecklingen som SVT.

4.2 Hur ska public service nå ut till hela befolkningen?

4.2.1 Täckningskravet i marknätet

Bedömning: Public service-företagens sändningar ska även fortsättningsvis nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen via marknät.

Genom distribution via marknät är public service-företagens sändningar tillgängliga för alla. Det nuvarande täckningskravet bör därför upprätthållas.

Marksändningar har i sig flera fördelar jämfört med andra distributionsformer. De är fritt tillgängliga, dvs. inga abonnemang krävs för att ta del av sändningarna, och de möjliggör enkel mottagning för publiken. Marksändningar är överlägsna ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt. Vidare är infrastrukturen via Teracom under statlig kontroll vilket också har betydelse i ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.

Ytterligare skäl för att ställa ett fortsatt högt krav på befolkningstäckning är att det ger god yttäckning, inte minst viktigt för god möjlighet till mobil mottagning av radio, t.ex. längs vägar. Enligt uppgifter från Teracom innebär det nuvarande kravet att täcka 99,8 procent av landets fast bosatta befolkning att marknätssändningarna täcker 84 procent av landets yta. Om kravet t.ex. minskades till 98 procents befolkningstäckning skulle yttäckningen minska till 78 procent.

Trots förändrade konsumtionsmönster är marksändningar fortfarande ett viktigt mottagningsätt för tv. Förvisso minskar antalet

hushåll som är beroende av marknätet som huvudsakligt mottagnings sätt för tv, men marksändningar är fortfarande betydelsefulla för hushållens andra och tredje tv-apparater. När det gäller radio är marksändningar fortsatt den i särklass viktigaste distributionsformen.

Teracom har redovisat att kostnaderna för SVT:s marksändningar har minskat under flera år (dnr Komm2017/00395-71). Hur kostnaderna kommer att utvecklas under kommande tillståndsperiod är svåra att bedöma med anledning av de osäkerhetsfaktorer som beskrivs ovan (avsnitt 4.1.1). Utifrån företagets behov av sändningsutrymme och kommande behov av investeringar i infrastrukturen är det dock osannolikt att några större kostnadsökningar hänförliga till marknätetsdistributionen skulle uppkomma under nästa tillståndsperiod, förutsatt att andra aktörer i marknätet inte lämnar detta i någon större utsträckning (se föregående avsnitt). Till detta kommer att PTS prisreglerar kostnaderna för Teracom's utsändningstjänster vad gäller fri-tv. Sammantaget finns det inte skäl att utifrån företagets kostnader för marksändningar föreslå en minskning av det nuvarande täckningskravet.

Andra faktorer kan dock tala för att frågan om marknätets täckning bör bli föremål för en ny genomgång inför tillståndsperioden som börjar efter nästa tillståndsperiod. Inte minst handlar det om hur radio- och tv-konsumtionen kan komma att förändras de närmaste åren och om marknätets betydelse som distributionsplattform för kommersiella tv-företag. En annan anledning till att så småningom se över frågan om täckningskravet är att det kan vara påkallat för att tillgodose behovet av en effektiv frekvensförvaltning. Frekvenserna är en begränsad resurs av stort värde också för andra aktörer än radio- och tv-företag. I sammanhanget bör det framhållas att det på EU-nivå beslutats att det frekvensutrymme som för närvarande används för tv ska vara reserverat för detta ändamål fram till 2030.³ Vidare har regeringen tillsatt en utredning om framtidens frekvensanvändning som bl.a. ska föreslå hur frekvensanvändningen kan planeras på lång sikt, 2027–2047 (dir. 2017:99). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 31 december 2018.

Teknikutvecklingen, bredbandsutbyggnaden, den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld och utvecklingen av företagets

³ Europaparlamentets och rådets beslut 2017/899 av den 17 maj 2017 om användningen av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen, EUT L 138, 25.5.2017, s. 131.

kostnader för onlinedistributionen ger sammantaget anledning att återkomma till frågan inför den tillståndsperiod som följer efter den som inleds 2020. En genomgång av frågeställningen skulle kunna ske genom ett uppdrag till Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Myndigheten fick inför tillståndsperioden 2014–2019 i uppdrag att undersöka om SVT:s täckningskrav var relevant. Myndighetens slutsats var då att täckningskravet skulle vara oförändrat (MPRT 2012).

4.2.2 Antal programtjänster och andra marknadsrelaterade distributionsfrågor

Bedömning: SVT bör liksom i dag sända fyra kanaler i standard-upplösning i marknätet och två av dessa kanaler även i HD-kvalitet. Om SVT vill sända ytterligare permanenta programtjänster i marknätet får tillstånd sökas hos regeringen.

En övergång till modernare sändningsteknik i marknätet som innebär att SVT kan sända fyra programtjänster i HD-kvalitet med 99,8 procents täckning bör genomföras under förutsättning att det råder en samsyn mellan marknätets aktörer och Myndigheten för press, radio och tv om en övergång, samt att tittarnas intressen kan tas tillvara.

SR bör i analoga marksändningar (FM) fortsatt sända i samma omfattning som i dag. SR bör självt avgöra om företaget ska bedriva digitala ljudradiosändningar och i så fall ansöka om tillstånd hos regeringen.

UR bör även fortsättningsvis sända ljudradio- och tv-program med utnyttjande av SVT:s och SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse bolagen emellan.

Frågan om antalet kanaler har anknytning till distributionsfrågan eftersom det påverkar det sändningsutrymme och den infrastruktur som företagen behöver använda för sina marksändningar. Kommittén bedömer att företagen bör tillhandahålla samma antal kanaler som i dag. När det gäller bolagens möjlighet att starta nya kanaler i marksändningar finns det regleringsmässiga skillnader mellan bolagens förutsättningar. SVT:s sändningstillstånd ger företaget rätt att använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal och att sända så många samtidiga programtjänster som den tillgängliga

kapaciteten medger. Det innebär att det är möjligt för SVT att sända fler kanaler än i dag. Samtidigt innebär villkoren i tillståndet att företagen ska sända fyra kanaler. För närvarande gäller att om SVT vill sända ytterligare permanenta programtjänster i marknätssändning får tillstånd sökas hos regeringen (prop. 2008/09:195). Det är en ordning som bör gälla även fortsättningsvis.

När det gäller SR framgår av sändningstillståndet att företaget har rätt att i hela landet samtidigt sända fyra program. Därutöver har företaget rätt att i Stockholm och Malmö samtidigt sända två respektive ett program. Möjligheten för SR att starta nya kanaler begränsas även av att företaget inte får ta fler frekvenser i FM-bandet i anspråk än vad som använts under huvuddelen av 2013.

I den del av marknätet som täcker 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen sänds i dag SVT:s kanaler i standardupplösning. SVT1 HD och SVT2 HD sänds i dag i en del av marknätet som når 98 procent av befolkningen. Genom en övergång till modernare sändningsteknik (DVB-T2) skulle SVT kunna sända fyra kanaler i HD-kvalitet med 99,8 procents täckning. Den nuvarande parallellsändningen av SVT1 och SVT2 i både standard- och högupplöst kvalitet kunde upphöra och SVT:s distributionskostnader, i varje fall teoretiskt, kunna sänkas. Samtidigt kan sändningsutrymme frigöras för ytterligare kommersiella tv-kanaler. För marknätstittarna skulle en sådan förändring vara en förenkling på så sätt att SVT:s kanaler bara skulle förekomma i en högupplöst version som skulle vara tillgänglig för alla. En övergång kräver dock att tittarnas intressen kan tas till vara eftersom det fortfarande finns ett bestånd av äldre digital-tv-mottagare och tv-apparater som inte är förberedda för mottagning av sändningar med DVB-T2-teknik. Tillförlitliga uppgifter om antalet saknas. Sannolikt minskar detta problem allteftersom äldre tv-mottagare byts ut till nyare. Ett antal hushåll kommer dock att behöva skaffa modernare tv-utrustning och en övergång är därför förenad med ett behov av en informationsinsats. Vidare är samordning nödvändig. Det är exempelvis viktigt att hela marknätet går över till modern sändningsteknik för att undvika en situation där det finns ett bestånd av tv-mottagare som inte kan användas för att se på public service-utbudet men väl andra tv-kanaler som sänder med äldre teknik. MPRT har en viktig roll i frågan med anledning av myndighetens ansvar för tillståndsgivning för kommersiell marksänd tv.

SR och UR har kompletterande tillstånd att sända digital ljudradio via marksändningar som gäller till och med 2019. SR:s tillstånd ger företaget rätt att sända upp till tio kanaler i fyra olika områden. För närvarande sänds sju kanaler med den första versionen av digitalradiotekniken DAB. Kostnaden för dessa sändningar uppgår enligt SR till 6,5 miljoner kronor per år (dnr Komm2018/00061-19). UR har enligt sitt kompletterande tillstånd rätt att sända med utnyttjande av SR:s sändningsutrymme. Frågan om en övergång från analog till digital ljudradio aktualiserades av Digitalradiosamordningen (SOU 2014:77). Efter remittering beslutade regeringen 2015 att avvakta och följa utvecklingen internationellt. I public service-redovisningen för 2017 skriver SR att det utbud som sänds via DAB också finns tillgängligt på internet och når där huvuddelen av publiken utan att få tillgodoräknas. Vidare skriver SR att det i längden inte är ekonomiskt försvarbart att distribuera i en digital teknik som inte fått något större genomslag och därmed få kan ta del av. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att SR självt bör avgöra om de ska bedriva digitala ljudradiosändningar och i så fall ansöka om tillstånd hos regeringen inför nästa tillståndsperiod.

UR:s radio- och tv-utbud sänds i marknätet i SR:s och SVT:s kanaler samt i Kunskapskanalen som UR driver tillsammans med SVT. Sändningstider och sändningsvolymen regleras närmare i ett sändningstidsavtal som UR tecknar i samråd med SR och SVT. UR:s sändningstillstånd bör även fortsättningsvis ge företaget rätt att sända program med utnyttjande av SVT:s och SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse som träffas mellan bolagen.

4.2.3 Övrig distribution

Bedömning: Utöver marksändningarna bör public service-företagen få använda de distributionsplattformar som behövs för att nå publiken med sina linjära sändningar.

Programföretagen bör fortsätta utveckla och använda sina egna plattformar för att tillgängliggöra sitt programinnehåll on demand.

Bedömningen ligger i linje med den nuvarande regleringen som innebär att programföretagen har en rätt att använda andra distributionsformer än marksändningar. När det gäller tillgängliggörande på andra plattformar följer av anslagsvillkoren att utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Vidare bör företagen iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare och lyssnare har tillgång till (se t.ex. SVT:s anslagsvillkor p. 9). Bedömningen ger uttryck för att det är programföretagen själva som ska besluta om distributionen, utöver marksändningarna.

Den nuvarande regleringen innebär således inte något krav på att bolagen ska tillhandahålla sitt utbud online och någon förändring i den delen är inte avsedd. Att ställa krav på att andra internetbaserade plattformar ska användas är för det första inte möjligt mot bakgrund av den grundlagsreglerade etableringsfriheten i tråd. Krav på företagen att använda vissa utpekade plattformar bör vidare undvikas eftersom det skulle kunna leda till att public service-företagen hamnade i ett sämre förhandlingsläge gentemot operatörerna när det gäller exempelvis vem som ska ansvara för upphovsrättsersättningar. Därtill kommer att kostnaderna för internetdistributionen kan komma att öka om nuvarande trender i konsumtionen av tv-innehåll håller i sig. En fortsatt frihet för företagen att själva besluta om distributionen utöver marksändningar är därför att föredra. Samtidigt måste företagen kontinuerligt beakta teknikutvecklingen och de förändrade konsumtionsmönstren för att kunna nå hela befolkningen.

När det gäller tillgängliggörande av program on demand utgår bedömningen från att bolagen själva avgör hur de ska tillhandahålla sitt utbud utöver marksändningarna. Det är således inte fråga om ett krav på bolagen att tillgängliggöra sitt innehåll på ett visst sätt. I stället handlar det om att konstatera att företagens egna plattformar i form av webbsidor och playtjänster bör prioriteras framför distributionsplattformar som kontrolleras av utomstående aktörer, t.ex. Facebook och Youtube. Kommittén har noterat att det ligger i linje med företagens egna riktlinjer. Bedömningar när det gäller public service-företagens närmare förhållningssätt till tredjepartsplattformarna, t.ex. hur de används för att tillgängliggöra innehåll, återfinns i avsnitt 4.3. I sammanhanget bör även nämnas att

kommittén föreslår att definitionen av kärnverksamhet utökas till att även omfatta tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna plattformar. Se vidare avsnitt 3.3.2.

Som beskrivits i avsnitt 2.3 innebär den tekniska utvecklingen nya utmaningar för bolagen att nå publiken. Inte minst på tv-området tillkommer ständigt nya lösningar för att ta del av programmen on demand. De kan vara inbyggda i tv-apparater, set top-boxar och spelkonsoler och ibland eftersträvar tillverkarna att låsa in användarna till sina egna tjänster och varumärken. För att underlätta för publiken är det rimligt att bolagen så långt möjligt använder öppna och etablerade standarder när innehållet tillgängliggörs i nya tekniska sammanhang.

4.2.4 Beredskaps- och säkerhetsfrågor

Bedömning: Programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution och ställa höga krav på de företag som anlitas för att programutbudet ska nå allmänheten. I de årliga beredskapsplaner som företagen, efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, lämnar till regeringen bör distributionen via internet särskilt beaktas ur ett beredskaps- och säkerhetsperspektiv.

Beredskapsfrågorna blev senast föremål för en public service-utrednings ställningstagande i SOU 2000:55. Det utmynnade i ett förslag om att de villkor som gällt för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället ska fortsätta gälla. I public service-propositionen inför tillståndsperioden 2007–2012 tog regeringen upp beredskapsfrågor utan att frågan behandlats av den kommitté som lämnat underlag till regeringen. I propositionen föreslogs bl.a. att programföretagen ska upprätthålla den höga säkerheten för produktion och distribution som hittills utmärkt verksamheten (prop. 2005/06:112 s. 71).

Kommitténs bedömning återspeglar nuvarande tillståndsvillkor avseende beredskaps- och säkerhetsfrågorna. De är relevanta också för kommande tillståndperiod.

Kommittén noterar att Försvarsberedningen uttalat sig om public service-företagens uppdrag att förmedla information i krig

och kris (Ds 2017:66 s. 108). Försvarsberedningen framförde bl.a. att det är av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för företagens utsändning av radio och tv även i framtiden är robust.

De krav som i dag ställs innebär att marknäten upprätthåller en hög tillgänglighet och att det t.ex. finns resurser i form av dubbla elförsörjningssystem och att andra säkerhets- och beredskapsrelaterade hänsyn är tillgodosedda. Mycket har dock hänt de senaste tio åren när det gäller hur allmänheten tar del av public service och det kan därför finnas skäl att uppmärksamma hur dessa förändringar påverkar säkerhets- och beredskapsfrågorna. De beredskapsplaner som företagen i enlighet med tillståndsvillkoren årligen lämnar till Kulturdepartementet fyller en viktig funktion. En närmare analys av internetdistributionen ur beredskaps- och säkerhetsperspektiv kan vara värdefull i detta sammanhang.

4.2.5 Distributionsfrågan på lång sikt

Bedömning: Ett teknikneutralt uppdrag som innebär att public service-företagen själva råder över hur innehållet distribueras och tillgängliggörs för publiken kan övervägas på längre sikt.

Ur ett oberoendeperspektiv bör styrningen av public service-företagens distribution minimeras. Ett teknikneutralt uppdrag skulle bl.a. ge företagen större utrymme att bestämma över de medel som tillgängliggörs för verksamheten. På lång sikt kan det inte uteslutas att det kan bli aktuellt att överväga en förändring av regleringen i den riktningen. Några förhållanden bör uppmärksammas i detta sammanhang.

I kapitel 3 beskrivs några alternativ för regleringen av public service-uppdraget under den tillståndsperiod som följer efter den som inleds 2020. Där framgår bl.a. att en reglering som omfattar hela public service-verksamheten inte är möjlig utan ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Regeringen har aviserat att en parlamentarisk kommitté ska tillsättas för att se över YGL (prop. 2017/18:261 s. 59). Eventuella ändringar kommer att kunna träda i kraft tidigast 2023.

Frågan om nätneutralitet är redan i dag betydelsefull för företagens distribution. I en framtid där internets betydelse som distributionskanal har vuxit sig ännu starkare blir frågan ännu viktigare. I praktiken handlar frågan om den EU-reglering som finns på området genom TSM-förordningen.⁴ Den innebär bl.a. begränsningar av internetoperatörernas möjlighet att styra trafiken i näten. PTS utövar tillsyn enligt regelverket.

Även om teknikutvecklingen innebär fortsatt förändrade konsumtionsmönster kan det vara nödvändigt att ställa villkor om distributionen även på lång sikt. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår närmaste omvärld kan innebära ett behov av att även i fortsättningen ta särskilda hänsyn till allmänhetens möjligheter att ta del av public service.

4.3 Oberoendet i förhållandet till globala medieaktörer och distributörer

Kommittén ska bedöma behovet av att förtydliga kraven på programföretagens oberoende och integritet i kommersiella samarbeten och i relationen med olika typer av medieaktörer och distributörer. Om så anses motiverat ska kommittén föreslå hur sådana krav bör formuleras. Uppdraget handlar bl.a. om företagens närvaro på sociala medier, exempelvis Facebook, Twitter och Instagram men också om hur företagen använder sig av globala distributionsplattformar som Youtube. I följande avsnitt beskrivs hur public service-företagen använder sociala medier och globala distributionsplattformar i dag, hur de förhåller sig till att deras innehåll tillgängliggörs i ett kommersiellt sammanhang och hur de arbetar för att värna sitt oberoende. Uppgifterna är hämtade från företagens public service-redovisningar och skriftliga svar på kommitténs frågor. Därefter följer en redogörelse för de ställningstaganden som tidigare gjorts i dessa frågor, och slutligen kommitténs bedömningar.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om roaming i allmänna mobilnät i unionen (2015/2120).

4.3.1 Hur använder public service-företagen sociala medier och globala distributionsplattformar?

När utbudet tillgängliggörs online involveras helt nya aktörer i distributionskedjan. Det handlar dels om företag som förfogar över den tekniska infrastrukturen för att distribuera innehållet, beskrivna i avsnitt 4.1.1 under rubriken Onlinedistributionen, dels om aktörer som tillhandahåller själva användargränssnittet eller den tjänst som användaren utnyttjar för att hitta och ta del av innehållet. Dessa s.k. tredjepartsplattformar, t.ex. Youtube och Facebook, används av public service-företagen framför allt som en plattform för att informera om utbudet och interagera med publiken men de kan också användas för att distribuera innehåll till publiken.

Sveriges Radio

SR beskriver sin verksamhet som att den står på tre ben, marksänd radio, digitala plattformar och sociala medier. Enligt företagets public service-redovisning använder SR sociala medier som ett verktyg för att tillsammans med publiken skapa originaljournalistik. Detta bidrar enligt SR också till att öka lyssningen. SR framhåller att företaget är på de plattformar publiken väljer att vara, samt testar och utforskar regelbundet nya. Var SR väljer att vara styrs således utifrån publikens beteende och journalistiska behov. Några exempel enligt företagets public service-redovisning är Facebook, Twitter, Instagram, Youtube och Snapchat. Poddradio från SR finns tillgängligt på Spotify, Stitcher, Acast och iTunes/Podcaster, vilket enligt företaget resulterat i att en yngre målgrupp, 18–34 år, hittar SR:s utbud.

SR:s redaktioner har tagit fram handlingsplaner för arbetet i sociala medier. I handlingsplanerna har riktlinjer för det redaktionella arbetet i sociala medier satts upp såsom syfte, former för närvaro, publikmedskapande, organisation och arbetsmetoder. I handlingsplanerna finns också tydliga mål för arbetet och för att det ska kunna utvärderas och följas upp.

SR framhåller vidare i sin redovisning att det finns ett stort engagemang i sociala medier på redaktionerna och att redaktionella medarbetare utbildas i arbetet med sociala medier. SR redovisar att den andel av trafiken till sverigesradio.se som kommer från sociala

medier ökade från 15 till 16 procent under 2017 och att antalet besök från sociala medier på ett år har ökat med drygt 6 procent (SR 2018a s. 41 och 46.).

När det gäller frågan hur oberoendet påverkas av företagets närvaro på tredjepartsplattformer framhåller SR att grunden för företagets journalistik är oberoende och opartiskhet. Inga utomstående styr över det innehåll som SR producerar och distribuerar. Det gäller enligt SR även det som företaget gör på sociala medier eller tredjepartsplattformer. SR hävdar att oberoendet inte påverkas av att material tillgängliggörs på sociala medier eller via tredjepartsplattformer.

Två principer är enligt SR vägledande i företagets verksamhet, den redaktionella kontrollen och tydlighet kring avsändaren. Redaktionell kontroll innebär bl.a. att bolaget aldrig låter någon annan aktör redigera i företagets material. I praktiken ligger allt material på SR:s servrar och tillgängliggörs via länkning. Eftersom reklam inte är en del av SR:s erbjudande hävdar företaget att trovärdigheten i relation till publiken kan bibehållas. Tydlighet kring avsändaren handlar enligt SR om att det är väsentligt att publiken förstår att det är SR som är avsändare och ansvarig utgivare.

SR beskriver vidare att det material som distribueras via reklamfinansierade plattformer i princip alltid finns tillgängligt gratis på de plattformer som företaget självt kontrollerar, dvs. sverigesradio.se och SR Play. Utbudet finns också tillgängligt via FM-sändningarna. Det innebär enligt SR att ingen behöver använda sociala nätverk för att lyssna på programmen. SR:s egna plattformer är enligt företaget alltid prioriterade.

När det gäller frågan om att public service-innehåll tillgängliggörs i reklamfinansierade miljöer menar företaget att tillgänglighet och öppenhet är centrala begrepp. Publikens förväntningar är att kunna ta del av public service-material på många olika plattformer och att också kunna föra en dialog. Att tillgängliggöra materialet på många olika sätt är enligt SR en service till en publik med helt olika krav och vanor. Företagets strategi är att vara ett öppet företag och dela med sig av det som produceras. SR framhåller att reklam givetvis aldrig är en del av företagets erbjudande till publiken, men i den digitala kontexten presenteras reklam bredvid reklamfria erbjudanden.

Enligt SR är sociala medier inte sällan den första platsen där unga möter företaget och därmed också ett innehåll som inte är reklamfinansierat. SR:s bedömning är att närvaron där är oerhört viktig, inte minst eftersom det just är en kommersiell miljö. På grund av det flitiga nyttjandet av sociala medier, innebär det också att SR:s lyssnare är vana vid att möta företaget också i en kommersiell inramning. Därför är det enligt företaget viktigt med tydlighet om vem som är avsändare och vad det innebär (dnr Komm2017/00395-74).

Sveriges Television

I sin public service-redovisning beskriver SVT att företagets närvaro i sociala medier syftar till publikdialog och marknadsföring. Publikdialogen bidrar till en utveckling av företagets tjänster och program och utgör bl.a. grund för en stor andel nyhetstips. Marknadsföringsfunktionen är också betydelsefull. Företaget framhåller att 20 procent av besöken på SVT Play och SVT Nyheter kommer via söktjänster och sociala medier. Grunden för företagets onlinetjänster är öppna tjänster på internet på SVT:s egna webbplatser och applikationer. SVT skriver vidare att deras programutbud, med några få undantag, inte finns tillgängligt på sociala medieplattformar, utan företaget prioriterar utvecklingen av de egna tjänsterna (SVT 2018a s. 30 f.).

På frågan om hur oberoendet påverkas av att SVT använder tredjepartsplattformar har företaget framhållit följande för kommittén (dnr Komm2017/00395-75). SVT möter likartade utmaningar som övriga svenska medier när det gäller en grundläggande obalans i relation till de globala, amerikanska, plattformarna och sociala medierna. Public service är förvisso inte beroende av annonser, men drabbas i stället på andra sätt. En utmaning uppstår i de fall plattformarna kräver en s.k. ”revenue split” (t.ex. fördelning av betal- eller annonsintäkter). Eftersom det för public service del inte finns några intäkter att fördela, finns en risk att public service-material särbehandlas negativt av plattformarna.

De sociala medieplattformarna är enligt SVT i praktiken monopol och gatekeepers. De verkar under amerikansk lag och med amerikanska värderingar. Plattformarna styr vilka andra som publicerar sig i deras kontext samt vad användarna exponeras för oavsett

SVT:s avsikter med publiceringen. Samtidigt är plattformarna ofta en förutsättning för att medieinnehåll ska nå användarna och för att en dialog med användarna ska gå att genomföra.

SVT framhåller vidare att företaget har liten kontroll över hur, när och var innehåll och tjänster publiceras på plattformarna. När som helst kan plattformarna med utgångspunkt i sina egna kommersiella intressen göra förändringar i de algoritmer som styr användarnas möjligheter att ta del av innehållet. Så gott som alla andra medier, kommersiella och public service, är enligt SVT verksamma i sociala medier. Likaså myndigheter, företag, kommuner, ideella organisationer och inte minst medborgarna som individer. Mot bakgrund av det vore det, enligt SVT, orimligt med krav som begränsar eller förbjuder SVT att närvara i sociala medier. SVT betonar också att eventuell reglering snarare ska riktas mot plattformarna än mot enskilda public service-bolag.

För att värna sitt oberoende fokuserar SVT så långt möjligt på utvecklingen av egna plattformar såsom SVT Play och SVT Nyheter. Det är plattformar som företaget kan kontrollera. SVT framhåller att det är viktigt att företaget har en långtgående frihet att utveckla dessa tjänster och att, i synnerhet när det gäller nyheter, använda de medieslag som krävs för att förmedla dem på bästa sätt.

SVT hävdar att de har intagit en internationellt sett restriktiv hållning till sociala medier. I den utsträckning SVT publicerar material i sociala medier är det enligt företaget för att marknadsföra innehåll och locka användare till de ytor som SVT har kontroll över, samt för att generera journalistik och föra dialog med användare. Utgångspunkten för SVT är att företaget tillämpar samma publiceringsprinciper – såsom exempelvis opartiskhet och saklighet, fritt från reklam och respekten för enskildas privatliv – för alla publiceringar, oavsett plattform.

I projekt där SVT utforskar nya, korta format publiceras ibland hela avsnitt på tredjepartsplattform. Syftet är att nå ut till målgrupper som i liten utsträckning tar del av public service-innehåll. Principen är dock att allt innehåll alltid publiceras först på SVT Play och i andra hand på sociala medier. Enligt SVT ska ingen vara tvungen att använda ett socialt medium för att ta del av företagets programutbud.

När det gäller frågan om hur företaget ser på att användning av tredjepartsplattformer innebär att innehållet tillgängliggörs i reklamfinansierade miljöer framhåller SVT att detta inte är någon ny företeelse. Företagets material har sedan länge funnits i reklamfinansierade miljöer i marknadsföringssyfte, som tv-tablåer, annonser i tidningar och utomhusreklam. Skillnaden i dag är att det inte bara är stillbilder som visas utan också rörligt material i form av korta klipp. Detta gäller enligt SVT framför allt två fall, dels publiceringar i sociala medier, dels när andra medier bäddar in företagets klipp på sina sajter. För sociala medier gäller det huvudsakligen Facebook, Instagram och Twitter där det finns reklam i miljön. På Youtube finns enligt SVT ingen reklam på själva sidan, utan det läggs som pre-rolls på klipp, dvs. reklam som spelas upp före det innehåll användaren vill se. Sådan reklam förekommer dock inte i anslutning till SVT:s klipp.

SVT:s distributionsstrategi slår fast att programutbud kan förekomma på sidor med reklam, förutsatt att reklamen är avskild från bolagets programutbud och det av sammanhanget framgår att SVT inte är reklamfinansierat. Distributionsstrategin slår också fast att sammanhang som uppfattas som kontrollerade av SVT eller där SVT:s programutbud dominerar inte ska innehålla reklam. Det gäller för exempelvis SVT Play och SVT Nyheter (dnr Komm2017/00395-75).

Sveriges Utbildningsradio

UR beskriver i sin public service-redovisning att de distribuerar och marknadsför sitt utbud via kommersiella tredjepartsplattformer speciellt för de målgrupper UR har svårt att nå ut till i broadcast och på sina egna plattformer. Vissa målgrupper, särskilt i de yngre åldersgrupperna, nås enligt UR utöver skolan främst via tredjepartsplattformer. Även om UR är närvarande på tredjepartsplattformer menar företaget att de aldrig förlitar sig på dessa utan strävar efter att värna sitt tekniska och kommersiella oberoende. Detta gör UR genom att vara närvarande på tredjepartsplattformer med konsekvent restriktivitet.

Under 2017 har UR tagit fram en policy för närvaron på kommersiella tredjepartsplattformer, däribland sociala medier (UR 2018). UR:s policy omfattar kriterier och principer för bolagets publicering av programinnehåll i sociala medier. UR:s hållning till kommersiella

tredjepartsplattformar är att bolagets närvaro där är viktig men att den samtidigt ska vara restriktiv och präglas av oberoende och stark integritet.

Under 2017 har UR fortsatt att tillgängliggöra program, delar av program och webbunika klipp på Youtube för att nå olika målgrupper, till exempel ungdomar, nyanlända och lärare. Tänk till-kanalen tar upp frågor som berör ungas liv – exempelvis identitet, MIK, yrkesval och normer. Orka plugga-kanalen fokuserar på ungas behov och utmaningar kopplat till skolan och ger råd och strategier för en bra studieteknik. Innehållet i båda Youtube-kanalerna tas fram i nära samarbete med målgruppen för bästa nytta och relevans. För Orka plugga fungerar Youtube ofta som en programbank där flera äldre inslag används lika ofta som nyare innehåll. Ny i Sverige-kanalen riktar sig till nyanlända och lär ut enkla svenska ord som fungerar i vardagliga situationer (UR 2018 s. 20 f.).

På frågan hur oberoendet påverkas av att innehåll tillgängliggörs på tredjepartsplattformar svarar UR bl.a. att sociala medier är ett allt viktigare verktyg för att nå målgrupperna när de i ökad utsträckning blir digitala (dnr Komm2017/00395-73). Det faktum att det finns några stora tredjepartsplattformar där en stor del av befolkningen lägger en stor del av den tid de tillbringar online är något UR måste förhålla sig till. UR framhåller att de finns på tredjepartsplattformar främst för att nå användarna, väcka deras nyfikenhet och helst få dem att söka sig till utbudet på UR:s egna plattformar. Om tillståndet exempelvis skulle begränsas vad gäller utbudet i sociala medier eller möjligheterna att testa nya sätt att skapa lärande menar UR att företaget snart skulle bli irrelevant.

UR:s utgångspunkt är att ha en restriktiv närvaro på tredjepartsplattformar för att värna oberoendet. UR varken kan eller vill förlita sig på kommersiella tredjepartsplattformar som distributionsform. Närvaron på andra aktörers plattformar är enligt företaget ett viktigt komplement till det egna plattformserbjudandet.

UR beskriver vidare att det redaktionella oberoendet är grunden för allt som publiceras. Det gör att när UR uppmärksammar att ett material används grovt felaktigt och riskerar att skada UR:s redaktionella oberoende kan UR välja att agera och i vissa fall begära att materialet tas bort. UR menar att bolaget är på tredjepartsplattformar med restriktivitet och säkrar oberoendet bland annat genom

att inför varje publicering göra redaktionella överväganden både med avseende på innehåll och val av tredjepartsplattform.

När det gäller frågan om att public service-innehåll tillgängliggörs i reklamfinansierade miljöer svarar UR att det är viktigt att användarna aldrig ska behöva tvivla på att UR är ett redaktionellt oberoende public service-bolag som arbetar i allmänhetens tjänst. Risken för att det kan finnas reklam i anslutning till UR:s material kan enligt företaget inte vara avgörande för om det ska finnas på tredjepartsplattformer över huvud taget, men det får aldrig finnas reklam i det innehåll som UR publicerar. Innehåll från UR på tredjepartsplattformer ska i första hand publiceras på bolagets egna kanaler på dessa plattformer, t.ex. Youtube, där UR ansvarar för det som läggs upp. Utöver detta vill UR kunna föra dialog med användarna, exempelvis lärare, där de befinner sig i olika forum på tredjepartsplattformer. Även om det är kommersiella tredjepartsplattformer där det finns reklam, så ska reklam inte förekomma i det innehåll som UR publicerar där.

UR anser att det är viktigt att även icke-kommersiella aktörer finns närvarande med sitt innehåll i dessa kanaler för att skapa en motvikt till kommersiellt inriktat material, belysa andra perspektiv och spegla hela Sverige. UR gör bedömningen att deras användare kan läsa av kontexten som programmen befinner sig i och förstår att bolaget inte är en del av en kommersiell miljö (dnr Komm2017/00395-73).

4.3.2 Hur regleras public service-företagens användning av sociala medier och globala distributionsplattformer?

I dag saknas bestämmelser i såväl sändningstillstånden som anslagsvillkoren om företagets användande av sociala medier för att nå publiken. De onlinebaserade distributionsplattformarna berördes dock i den senaste public service-propositionen i samband med regeringens bedömning av var programutbudet ska göras tillgängligt. Frågan handlade då om att utbudet ska kunna tas emot utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. Regeringen konstaterade att även de delar av kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som tillhandahålls på internet ska göras tillgängliga i öppna lösningar och utan annan kostnad än erlagd radio- och tv-avgift. Kostnader för internetabonnemang och data-

trafik kan vara nödvändiga för publiken att bära, men som huvudregel ska några extra kostnader för särskilda tjänster eller abonnemang för att nå public service-företagens programverksamhet inte behöva betalas. Detta ska enligt regeringens uppfattning dock inte hindra att programföretagen, utöver de öppna och kostnadsfria tjänsterna, också tillhandahåller sitt utbud via speciallösningar som kan kräva abonnemang eller betalning, t.ex. Spotify, Youtube eller andra beställtjänster, om det ökar tillgängligheten till utbudet. Samtidigt underströks att programföretagen vid valet av kommersiella eller andra distributionsvägar bör försäkra sig om att den höga trovärdigheten för radio och tv i allmänhetens tjänst inte skadas (prop. 2012/13:164 s. 50 f.).

Sammanfattningsvis ger propositionen uttryck för hållningen att innehåll som tillgängliggörs på internet ska tillhandahållas i öppna lösningar och utan annan kostnad än radio- och tv-avgift. Samtidigt framhålls att det kan vara aktuellt för företagen att finnas i andra, dvs. mindre öppna, sammanhang om det ökar tillgängligheten till utbudet och företagens trovärdighet inte kommer till skada.

I detta sammanhang kan också granskningsnämndens praxis nämnas. Enligt radio- och tv-lagen får public service-företagen inte otillbörligt gynna kommersiella intressen. Det innebär att programmen inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster eller innehålla andra säljfrämjande inslag, eller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt. Granskningsnämnden har i flera ärenden bedömt om hänvisningar till bl.a. Facebook inneburit otillbörligt gynnande av kommersiella intressen i strid med radio- och tv-lagen. Nämnden har då uttalat att det måste vara möjligt för programföretagen att vara aktiva på olika plattformar och sociala nätverkssidor och även hänvisa till dessa i programverksamheten. Uppmaningar att besöka bl.a. Facebook har friats när programmet bedömts bygga på publikkontakt eller Facebook omnämnts som en eller flera möjliga vägar att kommunicera med programmet. Nämnden har också friat när programledaren redogjort för kommentarer på programmets sidor på sociala medier. Ett visst gynnande har uppkommit i dessa fall men det har kunnat motiveras av ett informations- eller underhållningsintresse. Upprepade uppmaningar att besöka Facebook, uppmaningar att bli medlem eller gå med i grupper på Facebook och exponering av plattformarnas logotyper i bild har däremot fällts (Granskningsnämnden för radio och tv 2017b).

4.3.3 Hur bör public service-företagen förhålla sig till sociala medier och globala distributionsplattformar?

Bedömning: Företagen bör prioritera sina egna plattformar och onlinetjänster när innehåll tillgängliggörs på internet. Sociala medier och globala distributionsplattformar bör i huvudsak användas för att informera om företagets utbud och för att interagera med publiken.

Utgångspunkten när företagen tillhandahåller sitt utbud via internet är att de ska använda sina egna plattformar och onlinetjänster. Företagen har kommit långt med utvecklingen av sina egna plattformar och de är framgångsrika hos publiken. De egna plattformarna ger också bolagen förutsättningar att upprätthålla sitt oberoende och sin integritet. Kommersiella tredjepartsplattformar är dock ett viktigt komplement till de egna onlinetjänsterna. De ger företagen nya möjligheter att nå ut med information om sitt utbud och det skapar förutsättningar för ökad dialog med publiken. Sociala medier är numera en naturlig del av människors medievardag och det är viktigt att även public service-företagen kan vara närvarande där. Vidare är de som använder sig av sociala medier i hög grad medvetna om vad det handlar om, dvs. att det är en reklamfinansierad miljö med innehåll från många olika leverantörer. Public service-företagens närvaro i sociala medier behöver ur det perspektivet inte ifrågasättas. Det kan tvärtom framhållas att det är viktigt att public service ger sig till känna också i sådana onlinemiljöer.

Bedömningen återspeglar i stort den hållning som företagen själva ger uttryck för. På SR:s webbplats sverigesradio.se och via SR Play finns hela företagets utbud av kanaler och program tillgängligt för lyssning on demand. SR skriver i sin public service-redovisning för 2017 att de använder sociala medier för att sprida kännedom om utbudet och för att göra publiken medskapande. Användningen av sociala medier ska stärka relationen med publiken, i högre grad göra den medskapande och öka lyssningen.

SVT framför exempelvis att bolaget så långt möjligt fokuserar på utvecklingen av egna plattformar såsom SVT Play och SVT Nyheter eftersom det är plattformar som företaget kan kontrollera. SVT hävdar vidare att de har intagit en internationellt sett restriktiv hållning till sociala medier. I den utsträckning SVT publicerar

material i sociala medier är det enligt företaget för att marknadsföra innehåll och locka användare till de ytor som SVT har kontroll över, samt för att generera journalistik och föra dialog med användare.

UR tillhandahåller sitt radio- och tv-utbud på de digitala plattformarna UR Play, UR Skola och kunskapskanalen.se. UR distribuerar även i viss utsträckning sitt utbud via kommersiella tredjepartsplattformar men hävdar samtidigt att de är närvarande på sådana plattformar med konsekvent restriktivitet. Med kommunikationen i sociala medier strävar UR efter att bredda och öka kännedomen om UR:s utbud genom att presentera relevant utbud för olika målgrupper, bygga en relation med och bidra till dialog hos användarna för ökat lärande.

4.3.4 Exklusiva publiceringar bör undvikas

Bedömning: Innehåll bör inte tillgängliggöras exklusivt via sociala medier eller globala distributionsplattformar. Publiken ska inte behöva använda tredjepartsplattformar för att kunna ta del av public service-innehåll.

Public service-företagens distribution bygger på hög tillgänglighet. Om innehåll tillhandahålls på ett sådant sätt att delar av publiken inte kan ta del av det, eller om tillgången till innehållet är villkorad med att användardata utnyttjas i kommersiella syften, kan verksamhetens legitimitet komma att ifrågasättas. Även om användningen av sociala medier och globala distributionsplattformar ökar saknar de i allmänhet den höga tillgänglighet som präglar det öppna internet och företagens egenutvecklade onlinetjänster. Tillgängliggörande av innehåll exklusivt på tredjepartsplattformar bör därför undvikas. Det kan framhållas att SR och SVT själva betonar betydelsen av att företagens innehåll alltid finns att tillgå via företagens egna plattformar. UR framhåller att företagets närvaro på andra aktörers plattformar är ett viktigt komplement till det egna plattformserbudet.

En annan fråga som uppkommer när tredjepartsplattformar utnyttjas exklusivt för att tillgängliggöra företagens innehåll handlar om hur det redaktionella ansvaret påverkas. Rättsläget när det gäller frågan om avskilda ytor på sociala medier kan omfattas av grundlags-skydd är inte klart. Mediegrundlagskommittén har i sitt betänkande

Ändrade mediegrundlagar bedömt att det inte kan uteslutas att massmedieföretags avskilda ytor på sociala medier kan omfattas av grundlagsskydd. Enligt Mediegrundlagskommittén bör det finnas utrymme för en nyanserad bedömning i varje enskilt fall och frågan bör enligt Mediegrundlagskommittén överlämnas till rättstillämpningen (SOU 2016:58 s. 335 ff.). Eftersom grundlagsskyddet är avgörande för bl.a. rätten att meddela uppgifter och källskyddet kan det finnas skäl för public service-företagen att också med hänsyn till det osäkra rättsläget, iaktta försiktighet när det gäller exklusiva publiceringar på tredjepartsplattformar.

4.3.5 Publicering av hela program eller längre delar av program

Bedömning: Publicering av hela program eller längre delar av program på sociala medier eller globala distributionsplattformar bör ske endast om det bedöms vara nödvändigt för att nå en viss publik som inte kan nås via de egna plattformarna.

Frågan om public service-företagens publicering av hela program via tredjepartsplattformar har bl.a. uppmärksammats av andra aktörer på mediemarknaden. Det har både handlat om denna företeelses omfattning och vilken påverkan det har på mediemarknaden som helhet. Av public service-företagen är det UR som tydligast använder tredjepartsplattformar som en distributionsplattform för att tillgängliggöra hela program för publiken. Exempelvis har UR skapat Youtube-kanaler bestående av fristående avsnitt ur vissa programserier. UR menar att det är nödvändigt för att nå den avsedda publiken.

SVT har framhållit att när företaget utforskar nya korta format publiceras ibland hela ”avsnitt” på tredjepartsplattform. Syftet är då att nå ut till målgrupper som i liten utsträckning tar del av public service-innehåll.

Kommersiella medieföretag har hävdats att SVT har agerat på ett problematiskt sätt (dnr Komm2018/00061-5). Även om det kan ifrågasättas om det handlar om hela program eller klipp är den grundläggande problematiken att dessa publiceringar på tredjeparts-

plattformar kan påverka andra aktörer på mediemarknaden. I allmänhet är annonsfinansierade medieföretag mer restriktiva med att använda exempelvis sociala medier för att tillgängliggöra hela program, eftersom de vill driva trafik till sina egna kanaler och undvika att ge de globala distributionsplattformarna ytterligare konkurrensfördelar. Om SVT då gör det skapas obalanser på mediemarknaden som kan vara till nackdel för svenska medieföretags affärsmöjligheter.

Kommitténs bedömning syftar inte till att förbjuda företagen från att publicera hela program på tredjepartsplattformar. En publicering bör dock föregås av en analys av om denna typ av distribution är nödvändig för att nå en avsedd publik som inte kan nås via de egna plattformarna. Frågan är om det inte är möjligt att genom exempelvis kortare informationsklipp på Facebook och länkning till de egna plattformarna nå publiken i fråga på ett lika effektivt sätt som genom ett tillgängliggörande av hela programmet, eller en längre del av detta, på en tredjepartsplattform. Ett reflekterande förhållningssätt i denna fråga är väsentligt för förtroendet för public service-företagen. Genom kopplingen till att det ska vara nödvändigt för att nå en viss publik ges utrymme för public service-företagen att ha olika förhållningssätt till publicering av hela program på tredjepartsplattformar.

TU – Medier i Sverige (TU) har framfört att det finns behov av en lika-princip med innebörden att om public service-bolagen publicerar sitt material på andra plattformar än sina egna, så ska det göras tillgängligt också för andra medier (dnr Komm2018/00061-63). Det skulle enligt TU långt ifrån lösa alla principiella och praktiska problem med publicering på andra plattformar, men det skulle innebära ett steg mot en mer jämlik situation. TU menar därför att det i sändningstillstånden bör klargöras att i den utsträckning public service-företagen tillgängliggör sitt material på andra plattformar än dem som de själva äger, så ska det för det första ske med återhållsamhet. För det andra ska detta material i så fall också göras tillgängligt för alla andra medier – givet att dessa har ett redaktionellt oberoende och ansvarig utgivare – som önskar ta del av och publicera materialet.

Som framgår i detta avsnitt är kommitténs bedömning att public service-företagen bör använda sociala medier eller globala distributionsplattformar för publicering av hela program eller längre delar

av program endast om det bedöms vara nödvändigt för att nå en viss publik som inte kan nås via de egna plattformarna. Det är enligt kommittén inte lämpligt att i sändningstillstånden reglera public service-företagens publiceringsbeslut på det sätt som TU:s förslag innebär. Det hindrar inte att public service-företagen kommer överens med andra medieföretag eller organisationer om att ta del av och publicera innehåll. Kommittén anser dock sammantaget att det är en rimlig princip som bör vara vägledande för public service-företagens förhållningssätt när det gäller publicering av eget material på andra plattformar än de egna.

4.3.6 Riktlinjer

Bedömning: Företagen bör ha öppna och tydliga riktlinjer om hur de förhåller sig till sociala medier.

Public service-företagen har i olika omfattning och på olika sätt tydliggjort hur de arbetar med sociala medier. SR:s redaktioner har tagit fram handlingsplaner för arbetet i sociala medier. I handlingsplanerna har riktlinjer för det redaktionella arbetet i sociala medier satts upp: syfte, former för närvaro, publikmedskapande, organisation och arbetsmetoder. I handlingsplanerna finns också tydliga mål för arbetet och för att det ska kunna utvärderas och följas upp.

SVT:s riktlinjer för dessa sammanhang kommer bl.a. till uttryck i företagets distributionsstrategi. Den slår fast att programutbud kan förekomma på sidor med reklam, förutsatt att reklamen är avskild från SVT:s programutbud och det av sammanhanget framgår att SVT inte är reklamfinansierat. SVT:s programutbud ska emellertid inte föregås eller efterföljas av reklam. Vid exempelvis inbäddningar på andra mediasajter får det finnas reklam på sidan, men annonser får inte läggas på före eller efter SVT:s klipp. Distributionsstrategin slår också fast att sammanhang som uppfattas som kontrollerade av SVT eller där SVT:s programutbud dominerar inte ska innehålla reklam. Det gäller för exempelvis SVT Play och SVT Nyheter.

UR:s policy för företagets närvaro på sociala medier och andra kommersiella tredjepartsplattformar omfattar principer för företagets publicering av programinnehåll på dessa plattformar. Kommersiella tredjepartsplattformar definieras här som sociala medier,

t.ex. Facebook, Instagram och Twitter, och som innehållsdistributörer, t.ex. Spotify och Youtube. Policyn innehåller bl.a. skrivningar om UR:s målgrupper på tredjepartsplattformar, kriterier för urval av plattformar, principer för att distribuera och marknadsföra programmen på de utvalda plattformarna samt hur UR ska agera när principerna bryts.

Kommittén vill poängtera betydelsen av företagens arbete i dessa delar. Det finns ett behov av en kontinuerlig diskussion om frågorna och den kan främjas av att företagen har öppna och tydliga riktlinjer. Det är också viktigt för transparensen och en tillgång när företagens agerande på sociala medier ifrågasätts av kommersiella aktörer. Det skapar förutsättningar för en diskussion och debatt om den verklighet som alla medieaktörer har att förhålla sig till.

Riktlinjer eller policyer på området bör också kunna vara en källa till information om hur företagen resonerar kring frågor om oberoende och integritet. En annan viktig aspekt av närvaron på tredjepartsplattformar är hur användarnas beteende kan kapitaliseras av de som står bakom plattformarna. Detta är också en fråga om transparens, såväl mellan public service-företagen och publiken som mellan företagen och plattformarna. Den användardata som genereras i dessa sammanhang har ett betydande kommersiellt värde. Öppenhet och information om hur den används är betydelsefullt ur ett legitimitetsperspektiv.

4.4 Tillgången till nordiskt public service-utbud

Tillgång till våra nordiska grannländers public service-utbud möjliggörs dels genom utbyte av enskilda program och samverkan kring programproduktion, dels genom att nordiska public service-kanaler tillgängliggörs i andra nordiska grannländer. Kommittén har inget uttalat uppdrag i denna del men vill mot bakgrund av frågans betydelse ur ett språkligt och kulturellt perspektiv beröra några viktiga aspekter av den. En särskild fråga i sammanhanget gäller tillgången till svensk public service på Åland.

4.4.1 Samarbete om programinnehåll och utbyte av program

Av sändningstillstånden framgår att SR och SVT som en del av kulturuppdraget ska sända program om och från de nordiska grannländerna i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen. UR har inte något motsvarande uppdrag. En central del i det nordiska samarbetet är den verksamhet som bedrivs inom Nordvision. Samarbetet omfattar bl.a. programutbyte och samproduktioner av program. SVT skriver i sin public service-redovisning att utbytet mellan de nordiska länderna genom Nordvision fortsätter att öka. Under 2017 utväxlades och samproducerades 5 102 programepisoder vilket är det högsta antalet i Nordvisionens historia. Antalet samproducerade program ökade från 1 626 episoder till 2 279 (SVT 2018a s. 43). Det är det fjärde året i rad som samarbetet mellan de nordiska public service-bolagen ökar inom Nordvision-verksamheten.

Samarbetet på radioområdet är av en annan karaktär mot bakgrund av språkskillnaderna inom Norden. Det innebär att det sällan sänds program från de andra nordiska länderna i radio. SR har dock ett journalistiskt och publicistiskt samarbete, t.ex. inom Sameradion, med NRK och Yle. Även SVT har genom nyhetsprogrammet Oddasat ett gränsöverskridande samarbete riktat till den samiska gruppen.

I sin public service-redovisning lyfter SR fram att samarbetet och banden mellan SR och public service-bolag i de andra nordiska länderna sedan länge är väletablerade och starka. Det handlar bl.a. om kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom omvärldsanalys, programutveckling och teknik- och distributionsstrategier. När det gäller programsamarbetet är minoritetsspråksredaktionerna Sameradion och Sisuradio samt lokala P4-stationer som gränsar till ett nordiskt grannland viktiga. Programsamarbetena utvecklas kontinuerligt. Samarbeten och erfarenhetsutbyten kring teknikutveckling genomförs även på projektnivå. Exempel på detta är SR:s arbete med Radiohus Next Generation⁵ (SR 2018a s. 90 f.).

I den senaste public service-propositionen bedömde regeringen att det inte fanns behov av att stärka programföretagens uppdrag

⁵ Next generation är ett projekt som SR drivit för att hitta nya lösningar för fjärrstyrning av utrustning och transport av ljud i nätverk och som installerats på de lokala kanalerna i Borås och Uddevalla. Next Generation innebär att sändningen styrs på distans från en dator med pekskärm, en surfplatta eller telefon i stället för att sändningen sköts från ett traditionellt mixerbord.

med avseende på det nordiska samarbetet (prop. 2012/13:164 s. 47). Kommittén noterar det fortsatt framgångsrika arbetet inom Nordvision och att både antalet samproduktioner och utbyten av program fortsätter att öka. Mot den bakgrunden bedömer kommittén att det saknas skäl att föreslå några förändringar av public service-företagens nuvarande uppdrag att sända program om och från de nordiska grannländerna i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen.

4.4.2 Tillgången till nordiska public service-kanaler

Tillgång till hela kanaler från grannländernas public service-bolag bidrar också, liksom den samverkan som sker inom Nordvision, till att ge allmänheten möjlighet att ta del av nordisk tv. I Sverige har flera kommersiella tv-operatörer kanaler från nordiska public service-bolag i sitt utbud. I Com Hems digitala kabel-tv-utbud finns exempelvis kanalerna DR1, DR2, NRK1, NRK2, NRK3 samt Yle TV1 och Yle TV2. Telia tillhandahåller bl.a. kanaler från NRK via ip-tv. På motsvarande sätt tillhandahåller den danska kabel-tv-operatören YouSee exempelvis SVT1, SVT2 och NRK1 i sitt kanalutbud. Mot bakgrund av att en stor del av Sveriges hushåll är anslutna till Com Hem och många icke kabelanslutna hushåll har möjlighet att skaffa ip-tv är allmänhetens möjligheter att ta del av våra nordiska grannars public service-kanaler god.

Kommittén ser positivt på att kommersiella tv-operatörer erbjuder nordiska public service-kanaler. När marksänd tv var analog förekom i många gränstrakter, t.ex. Tornedalen, möjlighet att titta på grannlandets tv-sändningar eftersom dessa nådde utanför landets gränser. Det var en ofta uppskattad möjlighet som på vissa platser förändrades i och med övergången till digital marksänd tv. Att dessa kanaler kan tillgängliggöras i ett betal-tv-sammanhang, via kabel- och ip-tv-nät, visar på att det finns ett intresse från allmänheten att kunna ta del av grannländernas tv-utbud. Det främjar en fortsatt samverkan mellan de nordiska länderna och stärker den nordiska kulturgemenskapen.

En särskild form av tv-utbyte mellan Sverige och Finland har bestått i att SVT tillhandahållit den numera nedlagda kanalen SVT World för utsändning i det finska marknätet. Samtidigt har kanalen TV Finland distribuerats i det svenska marknätet. Sändningarna

inleddes efter en överenskommelse mellan den finska och den svenska staten om ett ömsesidigt utbyte av tv-program. Den svenska delen av utbytet finansierades genom ett särskilt anslag i statsbudgeten. Ett särskilt statsbidrag utgår fortsatt till det Sverigefinska Riksförbundet för att täcka TV Finlands distributionskostnader. Förutom att vara en kanal för svensktalande i Finland var SVT World också en kanal för svenskar i utlandet. Denna del av verksamheten inom SVT World finansierades genom abonnemangsavgifter och räknades som sidoverksamhet. SVT World sände dygnet runt, huvudsakligen svenskproducerade program från SVT:s samtliga kanaler. Även UR bidrog till utbudet.

Under 2017 fattades beslut om att lägga ner SVT World och kanalen upphörde med sina sändningar den 30 april. Det berodde på att Yle fattat beslut om att ändra sin kanalstruktur vilket medförde att det inte fanns någon plats för SVT World i det finska marknätet. SVT framhåller i sin public service-redovisning att nedläggningen av sändningarna riktade till utlandet också berodde på att antalet abonnenter för den abonnemangsfinansierade delen minskat kraftigt de senaste åren. Skälen till det var enligt SVT bland annat piratverksamhet och ökad användning av SVT Play som i den del det är möjligt rättighetsmässigt också är tillgänglig utomlands (SVT 2018a s. 29).

4.4.3 Tillgången till svensk public service på Åland

Bedömning: De åtgärder som vidtagits för att svenska public service-kanaler ska vara tillgängliga på Åland har varit av stor betydelse för den åländska befolkningen, både språkligt och kulturellt.

Nyligen genomförda ändringar i den finska upphovsrätten kan göra det möjligt för aktörer på den åländska tv-marknaden att lösa frågan om bättre tillgång till SVT:s utbud on demand.

En fråga av särskild betydelse när det gäller tillgången till nordiskt public service-utbud gäller möjligheten att ta del av svensk public service på Åland. Åland är en enspråkig svensk del av Finland med cirka 30 000 invånare. Sverige och Finland har sedan Ålandsöverenskommelsen 1921 värnat den åländska befolkningens intressen. Det har bl.a. handlat om det svenska språkets ställning och en värdefull

tillgång har i det sammanhanget varit svenska public service-sändningar. Av språkliga och kulturella skäl har det varit viktigt för Sverige och Finland att verka för att de svenska public service-företagens sändningar är tillgängliga för den åländska befolkningen. Ett exempel är den överenskommelse mellan länderna från 1965 som innebar att Sverige ska uppföra en tv-sändare på Vaddö för att förbättra möjligheterna att se svenska tv-program på Åland. Att kunna ta del av SVT:s sändningar har därför en lång historia på Åland och SVT har kommit att bli en viktig del av det åländska medieutbudet. I samband med övergången till digital-tv, som innebar att sändningarna från Vaddömasten av tekniska skäl inte längre täckte Åland, gjordes ett tillägg till överenskommelsen. Enligt den nya lydelsen ska Sverige genom ”erforderliga åtgärder” förbättra möjligheterna att se svenska televisionsprogram på Åland (SÖ 1965:18 och SÖ 2003:19). För närvarande distribueras SVT:s kanaler via en fiberlänk till det åländska public service-bolaget Ålands radio och TV Ab.

SVT:s kanaler vidaresänds på Åland, dels i marksändningar som drivs av Ålands radio och TV Ab, dels i lokala operatörers kabel- och ip-tv-nät. Rättigheterna till SVT:s program klareras enligt den finska upphovsrättslagens avtalslicensbestämmelser. Klareringen sker genom att landskapsregeringen på Åland betalar för vidaresändningen av SVT:s kanaler till den finska upphovsmannaorganisationen Kopiosto, motsvarande svenska Copyswede. Även SR:s kanaler vidaresänds i FM-sändningar på Åland. Sammantaget finns därför en mycket god tillgång till linjära sändningar av svensk public service på Åland.

Bättre tillgång till SVT:s utbud on demand

De förändrade konsumtionsmönstren som innebär att allt mer av tv-utbudet konsumeras online innebär att de traditionella linjära sändningarna blir mindre betydelsefulla. Publiken har kommit att uppskatta möjligheten att ta del av tv-innehåll på tider och platser som de själva kan råda över. Det är en utveckling som också påverkar förutsättningarna för överenskommelserna mellan Sverige och Finland om att ge Åland tillgång till svenska tv-program.

När det gäller SVT:s on demand-utbud är SVT Play en viktig plattform. I dag kan cirka två tredjedelar av utbudet i SVT Play ses

utomlands. Det som inte kan ses är bl.a. program som SVT förvärvat på den internationella marknaden och vissa utländska programformat som SVT producerar en egen version av. Tillgängliggörande av program på SVT Play förutsätter att SVT har rätten till on demand-utnyttjanden. Programrättigheter är normalt territoriellt begränsade och SVT förvärvar endast rättigheter till inköpta program och format för Sverige. Det innebär att dessa program är blockerade för SVT Play-användare på Åland.

En återkommande fråga vid kontakter mellan företrädare för den åländska landskapsregeringen och företrädare för svensk mediepolitik har därför varit om det är möjligt att göra hela SVT:s on demand-utbud tillgängligt för den åländska befolkningen. Olika lösningar har diskuterats, bl.a. att SVT klarerar on demand-rättigheterna för inköpta program även för Finland. Det skulle dock innebära att SVT konkurrerade med finländska programföretag på den internationella programmarknaden om rättigheter till det finska territoriet. Att klarera rättigheter för enbart Åland är inte möjligt. Den åländska tv-marknaden är för liten för att det ska vara intressant för internationella programsäljare att erbjuda speciallösningar som i praktiken skulle påverka förutsättningarna att sälja rättigheter till programmet ifråga både för Sverige och för Finland.

Nyligen har en avtalslicenslösning för on demand-rättigheter införts i den finska upphovsrättslagstiftningen. Det kan innebära att möjligheterna för åländska aktörer att verka för en lösning ökat. Exempelvis skulle en tv-operatör på Åland, via den finska upphovsrättsorganisationen Kopiosto, kunna skaffa rättigheter till att spela in SVT:s program och göra dem tillgängliga i efterhand för on demand-utnyttjande. De rättsliga förutsättningarna behöver analyseras närmare av de inblandade aktörerna. För närvarande framstår det dock som en tänkbar lösning för att tillgodose önskemålen om bättre tillgång till SVT:s utbud på Åland.

5 Vad ska public service göra och tillsammans med vem?

I detta kapitel tar kommittén upp frågor om vilket innehåll public service-bolagen ska leverera på olika distributionsplattformar och hur bolagen ska samspela med olika aktörer inom ramen för sitt innehållsuppdrag. Detta inkluderar hur SR och SVT ska förhålla sig till lokala nyhetsaktörer (avsnitt 5.2), hur utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk kan stärkas (5.3), om det finns behov av ett uppdrag om programverksamhet med nyheter om Sverige och svenska förhållanden riktad till en utländsk publik (5.4), hur SVT:s ansvar för svensk film ska formuleras (5.5) och om public service ska ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad (5.6). Avslutningsvis behandlas frågan om tidningen 8 Sidors organisatoriska hemvist (5.7).

Kapitlet inleds med en beskrivning av public service-bolagens nuvarande innehållsuppdrag och om det mot bakgrund av de nya mönster i mediekonsumtionen som beskrivs i kapitel 2 finns anledning att föreslå några ändringar i uppdraget (5.1). Som utgångspunkt för denna del av uppdraget anger regeringen i direktiven att det nuvarande innehållsuppdraget i sina huvuddrag är relevant utformat och därför huvudsakligen bör kvarstå oförändrat. I ljuset av de förändrade konsumtionsmönstren har kommittén diskuterat hur det övergripande innehållsuppdraget bör formuleras under nästa tillståndsperiod, liksom speglingsuppdraget, folkbildningsuppdraget och uppdraget att tillhandahålla innehåll för barn och unga.

5.1 Innehållsuppdraget

5.1.1 Public service-bolagens nuvarande innehållsuppdrag

Vilket innehåll public service-bolagen ska sända finns reglerat i respektive bolags sändningstillstånd (för SR 6–13 §§, SVT 6–12 §§ och UR 7–13 §§).

Enligt den inledande innehållsbestämmelsen är den centrala uppgiften för bolagen att erbjuda ett mångsidigt programutbud, vilket för SR och SVT omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. För samtliga bolag anges vidare att de ska tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket. Bolagen har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället, och språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten. Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv och utmärkas av hög kvalitet, nyskapande form och innehåll. I bestämmelsen anges också att programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska vidare spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen som helhet, samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Bolagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningstyttringar.

UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet med villkor om att vidga och utveckla sitt utbud och ska därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. Sändningstillstånden för samtliga programföretag innehåller därutöver villkor om att verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer och om ett varierat utbud för barn och unga. Samtliga tre bolag ska beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning och tillgängliggöra innehåll på de nationella minoritetsspråken (se avsnitt 5.3). SR:s och SVT:s tillstånd innehåller därutöver villkor om nyhetsverksamhet och samhällsbevakning liksom om ett mångsidigt kulturutbud. För SR finns ett särskilt villkor om program för sändningar till utlandet (se avsnitt 5.4).

Som beskrivs i tidigare kapitel innehåller sändningstillstånden utöver innehållsvillkoren flera andra typer av villkor. Dessa gäller bl.a. hur sändningsrätten ska utövas, vilket inkluderar villkor om

opartiskhet och saklighet, genmäle och beriktigande och respekt för den enskildes privatliv.

5.1.2 Ändringar i innehållsvillkoren inför nuvarande tillståndsperiod

Inför tillståndsperioden 2014–2019 förändrades innehållsvillkoren i vissa avseenden. UR fick ett utvidgat utbildningsuppdrag i och med att det beslutades att bolagets programverksamhet även ska rikta sig till folkhögskolor och studieförbund. Vidare fördjupades samarbetet mellan bolagen vad gäller sändningstider för att möjliggöra för UR:s utbud att nå en vidare publik. Speglingsuppdraget utvidgades från att endast omfatta geografisk spegling till att programutbudet även ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen, samt att programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Vidare infördes ett uttryckligt uppdrag att tillhandahålla utbud på minoritetsspråk och teckenspråk. Slutligen infördes även en bestämmelse om att SR och SVT skulle fortsätta att fördjupa, utveckla och vidga sitt kulturutbud (prop. 2012/13:164 s. 33 ff.).

5.1.3 Utmaningar som följer av medieutvecklingen

Som beskrivs i kapitel 2 förändras medieanvändarnas beteende och förutsättningarna för aktörerna på mediemarknaden mycket snabbt. Följande kan särskilt lyftas fram här.

- Mediearenan domineras av nya aktörer som inte själva är innehållsproducenter, som Facebook, Google och Youtube.
- Medievanorna förändras mot att publiken i allt större utsträckning tar del av innehåll digitalt och on demand.
- Mediekonvergensen innebär att allt fler medieaktörer gör samma saker på samma plattformar – konkurrensen mellan innehållsleverantörerna ökar.
- Nya forum gör det möjligt att sprida nyheter och information, även falsk sådan, till stora grupper av människor.

- Ökad valbarhet ger ökade möjligheter att välja bort innehåll – individualiserad medieanvändning kan skapa filterbubblor.

Det är framför allt det förändrade sätt på vilket publiken tar del av innehåll och den ökade internationella konkurrensen som innebär stora utmaningar för public service-bolagen att uppfylla sina innehållsuppdrag. I sina underlag till kommittén lyfter bolagen ett antal utmaningar för kommande år.

Enligt SR är de största utmaningarna globaliseringen, digitaliseringen och polariseringen. Globaliseringen ställer enligt SR nya krav på innehållet och därmed på kunskaperna hos de redaktioner som ska rapportera om både globala och lokala händelser. Polarisereringen innebär att speglingsuppdraget förändras och kräver att organisationen utvecklas för att bättre kunna möta människor i deras vardag, medan digitaliseringen innebär nya krav på att erbjuda ett relevant innehåll på plattformar där publiken befinner sig. De förändringar som dessa faktorer har inneburit gör enligt SR innehållsuppdraget mer komplext än tidigare (dnr Komm2017/00395-74).

SVT gör i stora delar samma bedömning och konstaterar att den förändrade spelplanen med ökad global konkurrens har lett till att publiken ställer högre krav på innehållet. Den stora utmaningen menar SVT är att skapa en helhet som uppfyller kraven på bl.a. hög kvalitet, folkbildningsambitioner, mångfald och Sverigespeglning, samtidigt som man når ut med sitt innehåll till publiken i en värld av förändrade mediebetenden (dnr Komm2017/00395-75).

UR å sin sida menar att den största utmaningen är att få de tilldelade medlen att räcka till allt som bolaget vill göra utifrån sändningstillståndet och samtidigt hålla en hög kvalitet i produktionen. Ökade volymkrav utan tillräckliga resurser påverkar kvaliteten och hållbarheten på produktionerna, och speglingsuppdraget blir lidande (dnr Komm2017/00395-73).

5.1.4 Det breda innehållsuppdraget bör bestå

Bedömning: Public service-bolagens breda innehållsuppdrag bör bestå under kommande tillståndsperiod.

Inför den nuvarande tillståndsperioden uttalade regeringen att bolagens innehållsuppdrag som helhet även fortsatt skulle vara brett och därmed leda till en mångfald i utbudet. Det betonades att bolagen även fortsättningsvis skulle ta ett särskilt ansvar för de områden som de kommersiella bolagen inte täcker. En viktig princip är, enligt regeringen, att bolagen ska kunna motivera alla program som sänds utifrån uppdraget i allmänhetens tjänst. Vidare uttalades att det är av stor betydelse att public service erbjuder produktioner av hög kvalitet som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet (prop. 2012/13:164 s. 25).

Utgångspunkten för kommitténs uppdrag är som nämnts att det nuvarande innehållsuppdraget är ändamålsenligt och i allt väsentligt bör bestå. Regeringen anför vidare i kommitténs direktiv att medieutvecklingen inte ger anledning att ompröva samhällets behov av programföretag med uppdrag att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet.

Vissa kommersiella medieaktörer framhåller att public service inte borde få tillhandahålla kommersiellt gångbart innehåll eftersom det konkurrerar med de privata mediernas affärsidé. Flera av de kommersiella radioaktörerna har invänt mot att framför allt P3 har en allt mer kommersiell framtoning i valet av den musik som spelas (dnr Komm2018/00061-87 och Modig 2018). Även Svenska Oberoende Musikproducenter har framfört synpunkter till kommittén på SR:s musikutbud, framför allt att det är svårt för lokala artister på oberoende bolag att göra sig hörda (dnr Komm2018/00061-83).

Kommitténs uppfattning är att public service inte ska styras av att maximera antalet tittare eller lyssnare utan i stället se till hela publikens behov och intressen för att på så vis kunna vara relevant för alla. Det innebär inte att alla kommer att tycka om allt som public service erbjuder. Men genom en bredd i utbudet kan public service tilltala hela publiken. Public service måste ha utrymme att tillhandahålla innehåll med både bredd och spets – att erbjuda allt från program om specialiserade intressen eller fördjupande samhällsanalyser till bredare underhållningsprogram eller populär musik. Vad som är kommersiellt gångbart förändras över tid och bör därför inte användas som ett kriterium för att avgränsa public service-bolagens uppdrag. Kommittén anser att innehållsuppdraget därför även fortsättningsvis bör vara brett och inriktat på att tillhandahålla ett mångsidigt programutbud.

Public service-uppdraget innebär att utbudet ska hålla en hög kvalitet. Det framgår av bolagens sändningstillstånd. I public service-uppdraget ligger också ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i förhållande till de kommersiella aktörernas utbud. Kommittén vill här lyfta fram uppdraget att tillhandahålla ett mångsidigt kulturutbud och uppdraget att spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen som områden där public service-bolagen har en unik roll och unika möjligheter att bidra med kvalitativt och relevant innehåll.

Public services unicitet och utgångspunkt finns formulerat i innehållsuppdraget. Alla program ska kunna motiveras utifrån uppdraget. Det innebär inte att public service-bolagen måste avhålla sig från att sända innehåll som också är kommersiellt gångbart, men även detta ska botten i public service-uppdraget.

5.1.5 Speglingsuppdraget

Bedömning: Speglingsuppdraget är centralt för public service-verksamhetens roll som sammanhållande kraft i samhället.

Public service-bolagens speglingsuppdrag omfattar som nämns ovan spegling av förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. Programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Utöver de kraven ska bolagens nyhetsförmedling ha olika perspektiv så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter.

Kommitténs bedömning är att speglingsuppdraget så som det kommer till uttryck i sändningstillstånden är ändamålsenligt utformat, men vill här särskilt betona detta uppdrags centrala betydelse för public service-verksamhetens legitimitet och funktion som sammanhållande kraft i samhället. Kommittén beskriver såväl i delbetänkandet som i detta betänkande en utveckling mot alltmer fragmentiserade medievänor och filterbubblor som riskerar att påverka den sociala sammanhållningen negativt och öka polariseringen i samhället. Public service är en demokratisk angelägenhet för alla. För att verksamheten ska behålla ett högt förtroende hos publiken och därmed sin legitimitet är det viktigt att alla känner igen sig i public service. I förtroendemätningarna för 2018 syntes en nedgång i

publikens förtroende för SVT, i förhållande till mätningarna som gjordes 2017 (Medieakademin 2018). Förtroendet för SR har ökat med 1 procent i förhållande till 2017, men mätningarna visar på ett minskat förtroende sett över tid. Mediekonsumenternas ändrade vanor gör speglingsuppdraget mer angeläget än någonsin. Public service kan genom att spegla hela landet och den variation som finns i befolkningen bidra till en ökad igenkänning för publiken, vilket stärker såväl tilltron till public service som den sociala sammanhållningen i samhället.

Kommittén återkommer i avsnitt 5.2 till frågan om vilken roll den lokala nyhetsverksamheten i svagt bevakade områden har för SR:s och SVT:s förmåga att uppfylla speglingsuppdraget.

5.1.6 Medie- och informationskunnighet inom ramen för folkbildningsuppdraget

Bedömning: Folkbildning bör fortsatt vara en central del av public service-uppdraget. Inom ramen för folkbildningsuppdraget bör alla tre public service-bolag fortsätta sitt arbete inom medie- och informationskunnighet.

För samtliga public service-bolag gäller att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner. UR ska koncentrera sin verksamhet till utbildningsområdet men ska därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. UR har till kommittén framfört att bolaget, mot bakgrund av den ökande polariseringen i samhället, bör få ett utvidgat folkbildningsuppdrag och ett särskilt uppdrag om medie- och informationskunnighet (dnr Komm2017/00395-54).

Medie- och informationskunnighet

Medie- och informationskunnighet (MIK) definieras huvudsakligen som förmågan att finna, analysera, kritiskt värdera och själv skapa information i olika medier och kontexter (SOU 2016:80 s. 407). Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen har möjliggjort för fler aktörer att göra sina röster hörda. Ett större utbud av informa-

tion och fler kanaler för att ta emot information är i grunden positivt, men har förändrat mediebeteendet och resulterat i en allt mer fragmentiserad medieanvändning. Oreflekterade delningar av artiklar på sociala medier kan bidra till att desinformation eller förvanskade budskap sprids snabbt.

Medieutredningen identifierade MIK som ett område som, mot bakgrund av den här utvecklingen, måste bli en allt mer central och aktiv del av mediepolitiken och betonade vikten av en nationell kraftsamling för att öka medie- och informationskunnigheten i samhället. Utredningen anförde i sitt slutbetänkande att mediepolitiken bör främja allmänhetens medie- och informationskunnighet och att det även bör vara en del av det mediepolitiska målet (SOU 2016:80 s. 300).

Unesco presenterade 2011 ett ramverk för lärare och lärarutbildningar som förklarar begrepp och visar med konkreta exempel på hur man kan arbeta med MIK i lärarutbildningen. Som en följd av det etablerade Svenska Unescorådet, Nordicom, Statens Medieråd, Skolverket, Svenska Filminstitutet och Filmpedagogerna ett samarbete där man tog fram en svensk version av ramverket i syfte att stärka kunskapen om medier och information utifrån ett medborgar- och demokratiperspektiv. Sedan dess har frågan blivit allt mer angelägen och fler typer av aktörer, som bl.a. Internetstiftelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Forum för levande historia, arbetar på olika sätt med frågor relaterade till MIK.

Statskontoret redovisade våren 2018 en rapport om hur Statens medieråd uppfyller sitt uppdrag utifrån sin instruktion. Statskontoret konstaterade bl.a. att det pågår en mängd insatser för att stärka barns och ungas medie- och informationskunnighet och att arbetet genomförs av ett flertal aktörer utöver Statens medieråd, däribland myndigheter och andra aktörer, bl.a. UR, som också användes som jämförande aktör i analysen. Av rapporten framgår att mycket av det material om MIK som tas fram av de olika aktörerna i många fall överlappar varandra till innehållet (Statskontoret 2018 s. 56 ff.).

Public services centrala roll inom området MIK

De tre public service-bolagen uppger att de arbetar med att belysa frågor om MIK på olika sätt. SVT lyfter i sin public service-redovisning för 2017 fram MIK som ett allt mer aktuellt område, både för barn och vuxna, för bolaget att arbeta mer med. Bolaget har fört samtal om MIK med bl.a. Internetstiftelsen, Skolverket och Barnombudsmannen. SVT framhåller bl.a. sitt nyhetsuppdrag och Lilla Aktuellt som produceras i samarbete med UR, som exempel på att bolaget arbetar med MIK. Under 2016 och 2017 har SVT tillsammans med bl.a. SR arrangerat en temadag om det fria ordet för elever i årskurs 6, i syfte att lära ut källkritik och hur medier arbetar (SVT 2018a s. 55 ff.). Liknande aktiviteter genomförs även under 2018. SR och SVT startade också, tillsammans med Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, under våren 2018 en gemensam plattform för faktagranskning, faktiskt.se.

MIK nämns inte uttryckligen i SR:s senaste public service-redovisning men bolaget har påtalat att det på olika sätt arbetar med frågor kopplade till källkritik. SR ordnar bl.a. utbildningar i källkritik och arbetar för att öka transparensen kring sina publicistiska beslut och metoder. SR hänvisar även till de aktiviteter som bolaget gör tillsammans med SVT, vilka redogörs för ovan (SR 2018a s. 17 och 20).

Sedan 2016 är MIK ett av UR:s tre fokusområden. UR producerar ett antal program om MIK, bl.a. radioprogrammen Fejk och Kjellkritik. Delar av UR:s MIK-utbud riktas till allmänheten, men genom UR Skola producerar UR också program som särskilt riktar sig till pedagoger inom utbildningsväsendet. UR tar även fram kompletterande material som lärarhandledningar och övningsuppgifter. UR framhåller att bolaget har en unik kompetens på området genom kombinationen av publicistik och pedagogik, vilket möjliggör för UR att på ett pedagogiskt sätt paketera innehåll om MIK i ljud och rörlig bild (UR 2018 s. 49 och dnr Komm2018/00395-54).

Kommitténs bedömning

Kommittén konstaterar att MIK har fått stort genomslag som en central fråga för kvalitativa medier i den dagliga verksamheten. Det blir exempelvis vanligare att dagstidningarna i anslutning till sina granskande reportage redovisar hur de har arbetat fram en viss

artikel. En större transparens kring publicistiska beslut stärker tilltron till medierna.

Som framgår ovan gör många aktörer i dag olika insatser inom området MIK. Enligt Statskontoret överlappar dessa insatser i många avseenden varandra. Kommitténs bedömning är trots det att samtliga public service-bolag inom ramen för sina nuvarande folkbildningsuppdrag bör vara en del av arbetet med att stärka medie- och informationskunnigheten i samhället. Detta är centralt inte minst mot bakgrund av den utveckling mot fragmentiserade medievanor som har beskrivits. Kommittén ser positivt på de satsningar på MIK som UR vill göra men anser att dessa ryms inom ramen för bolagets folkbildningsuppdrag. UR:s höjda ambitioner när det gäller MIK kan dock medföra ökade kostnader, vilka föreslås hanteras inom ramen för en generell förstärkning av bolagets resurser under nästa tillståndsperiod (se kapitel 9).

5.1.7 Att nå ut med innehållet till barn och unga

Bedömning: En större flexibilitet för bolagen att välja vilka plattformar som innehållet för barn och unga ska tillhandahållas på bör bidra till att öka utbudets synlighet för målgruppen. Publicering av innehåll för barn och unga på sociala medier eller andra kommersiella distributionsplattformar bör dock endast ske om det bedöms vara nödvändigt för att nå den publiken.

I 10 § i respektive bolags sändningstillstånd regleras vilka krav public service-bolagen har på att förmedla innehåll riktat till barn och unga. Bolagen ska erbjuda ett varierat utbud för och med barn och unga. Programmen ska på barns och ungas egna villkor förmedla nyheter och fakta samt kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av Sverige och världen. Bolagen ska ha en omfattande nyproduktion och egen produktion av program i olika genrer för barn och unga. Bolagen ska särskilt utveckla programverksamheten för äldre barn och unga och ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper. SVT och UR ska även ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som är teckenspråkiga.

En stor utmaning är att nå barn och unga på de plattformar där de befinner sig. Svårigheten beror till stor del på det ökade utbudet online, där framför allt Youtube är en viktig plattform för den yngre publiken. Som nämns i kapitel 2 använder 86 procent av ungdomar i åldern 12–15 år Youtube varje dag. Den utvecklingen har exempelvis föranlett UR att tillgängliggöra innehåll genom särskilda Youtubekanaler som Orka plugga och Tänk till, med anpassat material som riktar sig till högstadie- och gymnasieungdomar. Enligt UR tas innehållet fram på detaljnivå tillsammans med målgruppen för att säkerställa att det är relevant och att tilltalet är rätt.

Att nå äldre barn och ungdomar med public services utbud kommer fortsatt vara en av de stora utmaningarna och något som samtliga tre bolag behöver prioritera. Bolagen arbetar redan i dag aktivt för att bättre nå de utpekade målgrupperna genom att befinna sig på samma digitala plattformar som de unga. Där informerar bolagen om public service och dess innehåll, såväl som för dialog med sin publik. Som framgår av kommitténs bedömning i avsnitt 4.3 bör publicering av hela program eller längre delar av program på sociala medier eller andra kommersiella distributionsplattformar ske endast om det bedöms vara nödvändigt för att nå en viss publik som inte kan nå via de egna plattformarna. Ett exempel skulle kunna vara en yngre publik som inte har erfarenheten av att ta del av public service-utbudet via företagets egna plattformar. I sammanhanget vill kommittén poängtera att exklusiva publiceringar via sociala medier eller andra kommersiella distributionsplattformar bör undvikas. Public service-företagen har också själva framhållit betydelsen av att företagets innehåll alltid finns att tillgå via de egna plattformarna (se vidare avsnitt 4.3).

Public service-bolagen får inte vid uppfyllandet av sina uppdrag tillgodoräkna sig programmen riktade till barn och unga som endast tillhandahålls via företagets onlinetjänster. Sådana publiceringar omfattas inte heller av nuvarande innehållsreglering. Detta kan i viss mån hämma bolagens intresse och möjligheter att utveckla utbudet. Om en teknikneutral reglering införs kan det ge bolagen en större flexibilitet att välja var utbudet för barn och unga ska tillgängliggöras. Det bör bidra till att öka utbudets synlighet och därigenom underlätta för public service att bättre nå den unga publiken. Frågor om hur public service bör förhålla sig till sociala medier och globala distributionsplattformar behandlas i avsnitt 4.3.

5.2 Förhållandet till lokala nyhetsaktörer

De senaste årens medieutveckling har medfört en mer påtaglig konkurrenssituation mellan public service-företagen och kommersiella nyhetsmedier. Mot bakgrund av den förändrade situationen ska kommittén ta ställning till om programföretagen bör ha i uppdrag att samverka med lokala oberoende medier i syfte att stärka mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier.

5.2.1 Utvecklingen på den svenska mediemarknaden

Konkurrensen från de stora globala aktörerna har som framgår i kapitel 2 påverkat den inhemska mediemarknaden i grunden genom att annonsörer i stor utsträckning har flyttat från den svenska mediemarknaden till internationella plattformar. Under 2016 investerade svenska annonsörer uppskattningsvis 9,9 miljarder kronor på reklam via Google och Facebook, vilket motsvarade 63 procent av den samlade digitala reklamförsäljningen i Sverige (Ohlsson och Facht 2017).

Dagspressen är det medieslag som drabbats hårdast av den nya konkurrenssituationen på mediemarknaden och har under de senaste tio åren förlorat omkring en fjärdedel av sina intäkter. Den främsta förklaringen till de sjunkande intäkterna är den fallande annonsförsäljningen, men även den digitala omställningen och övergången från enbart papperstidning till även onlinedistribution. En konsekvens av utvecklingen är att tidningarna i hög grad har satsat på intäkter från digitala prenumerationer, vilket har gett resultat. Under 2016 redovisade många av landets tidningsföretag en stark tillväxt i försäljningen av digitala prenumerationer, men denna tillväxt i digitala prenumerationer kompenserar inte för nedgången för tryckta tidningar (MPRT 2017d).

En effekt av att annonsintäkterna till stor del nu tillfaller de globala aktörerna är konsolideringen av den svenska mediemarknaden. Fler aktörer går ihop för att effektivisera sin verksamhet och för att lyckas stå emot den internationella konkurrensen, vilket påverkar mångfalden av självständiga medieaktörer.

Public service-bolagen utvecklar kontinuerligt sin verksamhet online. Utvecklingen har inneburit nya förutsättningar för ett vidare spektrum av innehåll än vad som var möjligt att erbjuda när public service endast sände linjär radio och tv. Samma möjligheter att

bredda sitt utbud har självklart öppnat sig för de kommersiella medieaktörerna. Tidningarna har börjat sända webb-tv och tv-företagen publicerar artiklar online. Fler aktörer konkurrerar numera med samma typ av tjänster på samma plattformar.

Förändringar i den lokala journalistiken

Utmaningarna för kvalitetsjournalistiken märks tydligast inom den lokala journalistiken. Medieutredningen framhöll att den lokala journalistiken är särskilt viktig för medborgarnas möjligheter att vara demokratiskt delaktiga och visade att det i dag finns stora grupper i samhället som har dålig tillgång till lokal kvalitetsjournalistik. Utredningen belyste problemet med de mediala vita fläckarna som till stor del blivit en effekt av konsolideringen på mediemarknaden (SOU 2015:94 s. 251 f.).

För att klara den omställning som digitaliseringen har inneburit för de lokala mediernas affärer har tidningskoncernerna minskat sina redaktioner. Tidningar har slagits ihop och ägandet koncentrerats. Som en följd av det har antalet journalister i landet minskat kraftigt de senaste åren. Det är de stora regionala dagstidningarna som har minskat med flest antal journalister. Storstadstidningarnas redaktioner har minskat något medan både SR och SVT har stärkt sina redaktioner med fler journalister (Nygren och Nord 2017 s. 32).

SR har under senare år utökat sin lokala verksamhet och menar att de i dag är det riksmidium som har störst lokal närvaro – 50 platser över hela landet. SR har 25 lokala P4-kanaler som sänder 50 timmar varje vecka. De lokala kanalerna har ungefär 20 medarbetare vardera, vilket innebär cirka 500 journalister spridda över landet. Under 2017 var den genomsnittliga räckvidden 5,2 miljoner lyssnare per vecka. Arbetssättet på de lokala kanalerna har under senare år förändrats mot en mer undersökande och fördjupande journalistik, vilket har resulterat i fler nyheter (dnr Komm2018/00061-41).

Precis som SR har SVT successivt utökat sin regionala närvaro. Bl.a. har nya lokalredaktioner öppnat i Rinkeby, Angered, Borås och Övertorneå. Huvudproduktionsorterna är Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Lokala nyhetsprogram sänds från 21 olika områden och SVT finns i dag närvarande på 34 platser runt om i landet. Satsning på ny teknik och kompetensutveckling – där samtliga

reportrar både ska behärska journalistiskt berättande och ha teknisk kompetens – förändrar journalistrollen till att bli mer multimedial och flexibel. SVT har 350 journalister verksamma utanför de tre storstäderna (dnr Komm2018/00061-41).

I februari 2018 gjorde TU – Medier i Sverige (TU) en genomgång av nyhetsrapporteringen i fem av de kommuner som saknar redaktionell bemanning. Kartläggningen visar bl.a. att den rapportering som sker om dessa kommuner till övervägande del görs av dagspressen, medan public service-bolagens bevakning endast utgör en bråkdel av publiceringarna (dnr Komm2018/00061-63).

TV4 valde att lägga ner sina regionala nyhetssändningar 2014, vilket innebar att 21 regionala redaktioner stängdes ner. Anledningen till det beslutet var enligt bolaget att regionala nyheter inte var lönsamma (MPRT 2018b s. 13).

Institutet för Mediestudier konstaterar i sin årsbok för 2016/2017 att 73 av landets 290 kommuner i dag saknar en regelbundet bemannad nyhetsredaktion. Det motsvarar var fjärde kommun (Tenor 2017 s. 81). Fler än fyra kommuner av tio upplever även enligt studien att dagspressens kommunbevakning blivit sämre eller mycket sämre över tid (samma artikel s. 90). I en annan kartläggning av redaktionell närvaro av dagstidningar och public service görs gällande att så många som 104 kommuner saknar dagstidnings- eller public service-journalister på plats (dnr Komm2018/00061-41). De typer av kommuner som uppges ha särskilt svag redaktionell närvaro är glesbygdskommuner och kommuner med mycket svag turism, där endast 22 av 40 kommuner har redaktionell närvaro, samt förortskommuner runt storstäder och medelstora städer. I de kommunerna finns bara en redaktionell närvaro i 13 av 59 kommuner.

Avsaknaden av redaktionell närvaro innebär dock inte nödvändigtvis att lokal bevakning saknas. Genom effektiviseringar i dagstidningarnas organisation, där visst innehåll produceras för att återanvändas i flera publikationer, kan färre journalister producera lika många tidningar. Antalet artiklar som bevakar kommunpolitiken till och med ökar något (Truedson 2017 s. 24 f.). Samtidigt har en annan studie belyst hur avsaknaden av redaktionell närvaro påverkar kvaliteten på bevakningen och konstaterar att andelen unikt producerade nyheter om lokala händelser blir färre, medan nyheter som baseras på färdig information från externa aktörer, exempelvis pressmeddelanden från myndigheter eller företag, ökar allt mer. Kommuner

som inte har en redaktionell närvaro har dubbelt så stor andel brottsnyheter, s.k. blåljusnyheter, som de med en redaktion. Det avspeglar rimligtvis inte den faktiska brottsligheten i området utan torde bero på att dessa nyheter är lätta att fånga upp via den officiella polisrapporteringen (Hellekant Rowe och Karlsson 2017 s. 116 f.). Forskarnas slutsats är att redaktionell närvaro spelar roll för kvaliteten i den lokala bevakningen och att en fysisk närvaro inte kan kompenseras med andra medel (samma artikel s. 123).

Studier har även gjorts på om sannolikheten för att läsa lokala nyheter är lägre på orter utan en lokal redaktion. Närvaron av en lokal redaktion har enligt dessa studier inte någon påverkan på sannolikheten för att individer ska läsa den lokala tidningen. Däremot har det stor påverkan i vilken utsträckning det bor journalister på orten. På de platser där det bodde få eller inga journalister minskade konsumtionen av lokala medier signifikant. Den geografiska lokaliseringen av redaktionen spelar enligt dessa studier således inte en avgörande roll, så länge lokala medier anställer journalister som bor över större ytor än i tätorten (Mellander 2018 och Mosesson 2018). Lokaljournalistik har, utöver nyhetsrapporteringen, även en sammanhållande effekt om publiken känner igen sig i rapporteringen. Avsaknad av närvarande journalister lokalt kan även möjliggöra för alternativa röster att etablera sig som en tongivande aktör.

Lokala tidningsaktörers invändningar mot public services verksamhet online

Det råder ingen tvekan om att public service påverkar konkurrensen på mediemarknaden. Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) konstaterade 2015 i sin rapport Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst att public service-bolagens verksamhet i grunden har en positiv påverkan på mediemarknaden genom att de erbjuder ett såväl brett som smalt utbud till svenska mediekonsumenter. Myndigheten uttalade även att public service har en negativ påverkan på delar av mediemarknaden eftersom public service konkurrerar med de kommersiella medierna om samma konsumenter, men bedömde att public service inte kan anses agera på ett sätt som uppenbart hindrar konkurrerande aktörer från att etablera, driva och utveckla sina medieverksamheter. Det stora hotet mot den kommersiella

mediemarknaden menade myndigheten var i stället den pågående digitaliseringen och globaliseringen (MPRT 2015 s. 67 ff.).

Den utveckling som beskrivs ovan innebär stora utmaningar för kvalitetsjournalistiken. Det är främst den lokala nyhetsjournalistiken som har påverkats, vilket har fått TU och ett antal lokala kommersiella medieaktörer, bl.a. Mittmedia, att invända mot SR:s och SVT:s alltmer utbredda närvaro online. De framhåller att public service ägnar sig för mycket åt verksamhet som ligger utanför kärnverksamheten, vilket inkräktar på tidningarnas domäner och snedvrider konkurrensen på mediemarknaden (dnr Komm2018/00061-5).

Kritiken från de privata lokala nyhetsmedieaktörerna riktas i viss mån mot SR, men framför allt mot SVT. Det handlar dels om att för få av bolagens nyhetspubliceringar innehåller inslag av ljud respektive rörlig bild, dels om att framför allt SVT på sina plattformar alltför utförligt redogör i text vad lokala nyhetsaktörer publicerar bakom betalvägg exklusivt för sina digitala prenumeranter. Även om public service länkar till lokaltidningarnas originalartiklar är incitamentet för läsarna att klicka sig vidare lågt om läsaren redan har fått ta del att det mesta av innehållet gratis, menar bl.a. TU.

I januari 2018 publicerade TU en rapport som gör gällande att endast 4 procent av SVT:s nyhetspubliceringar innehåller inslag av rörlig bild. Om man räknar in innehåll från TT sjunker siffran till 3 procent. Motsvarande beräkningar avseende SR:s publiceringar med inslag av ljud är 34 procent, respektive 30 procent om innehåll från TT räknas in (dnr Komm2017/00395-83). Både SR och SVT ifrågasätter dock dessa uppgifter. SR hävdar att bolagets mätningar visar att 75 procent av publiceringarna innehåller inslag av ljud (dnr Komm2018/00061-41). SVT menar att andelen artiklar med videoinslag på deras förstasida på SVT Nyheter uppgår till cirka 25–40 procent, beroende på nyhetsläget (dnr Komm2018/00061-88). TU:s rapport gör även gällande att andelen artiklar hos SR och SVT som hänvisar till en ursprungsartikel inom en betallösning varierar mellan 21 och 26 procent. Någon exakt siffra är enligt TU svår att slå fast eftersom betallösningarna ser olika ut hos tidningsföretagen.

Att nyhetsmedier bygger vidare på varandras nyheter är en del av det journalistiska hantverket. Flera kommersiella lokalmedier menar dock att public services agerande påverkar de privata medieaktörernas affärsidé negativt, eftersom möjligheten för lokaltidningarna

att ta betalt för sitt innehåll genom digitala prenumerationer försämraras. De digitala prenumerationerna är helt centrala för tidningarnas överlevnad. De kommersiella nyhetsmedieaktörerna befarar att public service-bolagens beteende på sikt kan påverka mediemångfalden negativt.

Som svar på den här kritiken pekar SVT på konsumenternas fortsatta vilja att betala för att få tillgång till material bakom en betalvägg och menar att det i sig är ett bevis på att public service inte har någon negativ påverkan på de kommersiella aktörernas verksamhet eller affärsidé (dnr Komm2017/00395-67). Bolaget hänvisar även till både internationella och nationella studier som visar att kommersiella medier och public service har en förstärkande effekt på varandra och att det inte finns stöd för att public service tar publik från andra lokala nyhetsaktörer eller minskar betalningsviljan (dnr Komm2018/00061-88). SVT menar även att de fall där public service kan sägas ha en negativ marknadspåverkan måste ställas mot dess positiva samhällspåverkan och att det bör vara utgångspunkten i en bedömning av hur uppdraget uppfylls.

SR:s och SVT:s samarbete med lokala medier

SR och SVT har sedan en tid tillbaka fört samtal med lokala tidningsaktörer för att se om och hur bolagen kan samarbeta bättre.

SR träffade under 2017 överenskommelser med olika mediekoncerner, bl.a. Mittmedia och Gota Media, om hur kreddning, dvs. citering av och hänvisning till varandras material, ska gå till och vilka gemensamma riktlinjer som ska gälla bolagen emellan (dnr Komm2017/00395-59). Man har bl.a. enats om att SR ska länka till tidningarnas material bakom betalvägg för att driva trafik till tidningarnas plattformar. Utöver det görs även samarbeten kring aktuella frågor, som temadagar om bl.a. yttrandefrihet som gjordes i samarbete mellan bl.a. Mariestads-Tidningen och P4 Skaraborg. SR tillåter även alla som vill att använda bolagets material på sina plattformar gratis. SR har också tydligt uttalat att bolaget fokuserar på sitt kärnuppdrag – att sända radio med ljudet i fokus – och har för avsikt att undvika att publicera långa texter online.

Sedan 2010 tillåter SVT lokaltidningar att använda så gott som allt av bolagets lokala nyhetsmaterial genom inbäddning. SVT har också

en pågående dialog med ett antal lokala medieaktörer kring hur de kan samverka om användning av varandras material genom bl.a. citeringspolicier, delning av SVT:s material och inköp av varandras material (dnr Komm2017/00395-67). SVT:s utgångspunkt är att bolaget ingår samarbeten där det ser att det finns en ömsesidig nytta för licensbetalarna och tidningen i fråga. Samarbetet får inte heller hota mediemångfalden. Ett sätt att samarbeta är att lokalmedia får köpa SVT:s material och först publicera det bakom sin betalvägg, innan SVT publicerar samma material. Man vill även samverka kring gemensamma utmaningar, som frågor om hot och hat mot journalister, lokala valkompasser och ökad transparens kring mediernas arbetsmetoder.

5.2.2 Regleringen i de nordiska grannländerna

Även i de övriga nordiska länderna har medieföretagen påverkats hårt av att annonsförsäljningen har flyttat till Google och Facebook. De nordiska reklammarknaderna skiljer sig dock åt både när det gäller storlek och struktur. Skilda ekonomiska konjunkturer under senare år har dessutom bidragit till att driva utvecklingen på de olika marknaderna i delvis olika riktning. De senaste åren har inneburit en nedgång för de samlade reklaminvesteringarna i Norden.

Förhållandet mellan dagspressen och de offentligt finansierade medierna är därför något som också diskuteras i våra nordiska grannländer. Public service agerande gentemot de kommersiella aktörerna har reglerats i Norge och Finland. I Danmark är den frågan för närvarande under utredning inför kommande avtalsperiod.

Norge

Efter kritik från de kommersiella medieaktörerna i Norge, där aktörerna menade att NRK blivit för stort och dominerande på marknaden, särskilt avseende närvaron online, har regeringen och Stortinget diskuterat frågan om NRK:s ansvar för mediemångfalden. I NRK-plakaten, som reglerar det övergripande uppdraget, ingår numera en bestämmelse om att bolaget ska ha ett självständigt ansvar för att bidra till den norska mediemångfalden regionalt och nationellt. Regeringen framhöll för Stortinget att NRK kan bidra till

mångfalden på flera sätt, bl.a. genom att vara restriktiva med att citera från artiklar bakom betalvägg, generöst länka till andra medier och utöka samarbetet med andra medieaktörer (Norska kulturdepartementet 2015).

Medietilsynet har under våren 2018 redovisat ett regeringsuppdrag om hur NRK påverkar medieutbudet och de kommersiella aktörernas förutsättningar, samt bidrar till mediemångfalden. Myndigheten avgränsade sitt uppdrag till nyhetsinnehållet på digitala plattformar och konstaterade att NRK bidrar positivt till mediemångfalden genom sitt public service-uppdrag, där det regionala uppdraget är av särskild vikt. Myndigheten fann även att public services närvaro på de digitala plattformarna inte innebär någon påtaglig negativ konkurrens i förhållande till de kommersiella aktörernas affärer, eftersom det saknas koppling mellan NRK:s nyhetsutbud och publikens vilja att betala för digitala nyheter. Medietilsynet konstaterade även att de kommersiella medieaktörerna fortsatt befinner sig i en omställningsfas där särskilt de lokala och regionala medierna är under press, men det beror inte på konkurrensen från NRK och deras digitala utbud (Medietilsynet 2018).

Finland

I juni 2017 infördes ett krav på att det finska public service-bolaget Yle ska verka för att främja mediemångfalden. Enligt 7 a § lagen om Rundradion Ab ska bolaget genom sin verksamhet främja yttrandefriheten, högklassig journalistik och mångfald inom medierna. Av propositionen framgår att Yle ska beakta dessa mål i all sin verksamhet och i möjligaste mån inleda samarbeten med andra. Samarbetet ska ske på jämlika och icke-diskriminerande villkor och får inte "onödigt öka risken för ett homogent konkurrenshämmande beteende mellan konkurrenter". Samarbetet bör även gagna båda parter. Som exempel på samarbeten som kan komma i fråga nämner regeringen att Yle kan samverka med kommersiella medieaktörer vid produktion av sportprogram, eller göra gemensamma lyssnarundersökningar med de kommersiella radiokanalerna. Man framhåller även att Yle och kommersiella aktörer kan samarbeta genom att länka till varandras material på plattformarna online. Yle bör dessutom kunna dela innehåll med kommersiella medieaktörer och inskaffa nyhets-

och aktualitetsmaterial av dem på ett sätt som gagnar vardera parten (Finska regeringens proposition RP 13/2017 rd).

Danmark

I DR:s public service-kontrakt finns i dag ingen uttrycklig bestämmelse om ansvar för mediemångfalden. Däremot finns följande inskrivet i det politiskt antagna medieavtalet som slår fast de övergripande mediepolitiska målen i Danmark för nuvarande avtalsperiod (2015–2018):

DR skal have et uafhængigt og alsidigt nyhedstilbud på nettet med fokus på egenproduktion. Aftalepartierne forventer, at DR og Danske Medier etablerer en dialogproces om samspillet mellem DR som public service-virksomhed og dagbladene mhp. at afsøge muligheder for samarbejdsmodeller såsom deling af DR-indhold, eksponering af dagbladene i en DR-kontekst mv. Parterne melder samlet tilbage til aftalepartierne.

Skrivningen föranledde DR att lägga fram förslag på samarbeten, bl.a. samverkan kring grävande journalistik och mer omfattande länkning av mediernas material. Den kommersiella mediebranschen ansåg emellertid att förslagen var otillräckliga. Det nuvarande avtalet löper alltså ut 2018, varför processen med att se över public services villkor inför kommande period är i full gång. I en utredning inför förhandlingarna om det nya medieavtalet framhålls att samarbeten mellan public service och kommersiella medier kommer bli allt viktigare framöver (Danska kulturministeriet 2016 s. 104). Samtidigt uttalar utredningen att fruktbara samarbeten inte kan etableras och utvecklas genom reglering. Lyckade samarbeten mellan public service och kommersiella aktörer uppstår när båda parter vinner på att samarbeta.

5.2.3 Public service i svagt bevakade områden

Förslag: SR och SVT ska inom ramen för sin nyhetsverksamhet stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade lokala områden.

Förslag från Myndigheten för press, radio och tv

MPRT har fått i uppdrag av regeringen att analysera effektiviteten i SR:s och SVT:s villkor i sändningstillstånd och anslagsvillkor som reglerar bolagens uppgift att, utifrån geografiska utgångspunkter, spegla förhållanden i hela landet. I uppdraget angavs att analysen även skulle överlämnas till public service-kommittén (Regeringskansliets dnr Ku2017/02645/MF).

Myndigheten redovisade sitt uppdrag den 15 mars 2018. I rapporten, Ett speglingsuppdrag för ett förändrat medielandskap, har MPRT avgränsat uppdraget till att analysera om villkoren avseende geografisk spegling är effektiva för att säkerställa nyhetsförmedling och samhällsbevakning i svagt bevakade lokala områden. Myndigheten konstaterar att så inte är fallet och föreslår att SR:s och SVT:s villkor om nyhetsbevakning, 8 § i respektive sändningstillstånd, kompletteras i syfte att säkerställa nyhetsförmedling och samhällsbevakning även i svagt bevakade lokala områden. Till det föreslagna kravet kopplas även ett redovisningskrav (MPRT 2018b).

Public service-bolagens inställning till MPRT:s förslag

Som nämns ovan har SR:s lokala kanaler under senare år förändrat sitt arbetssätt mot en mer undersökande och fördjupande journalistik, vilket har resulterat i fler nyheter. Som en följd av detta anser SR att det lokala uppdraget tydligare borde komma till uttryck i bolagets sändningstillstånd. SR anför att det inte nödvändigtvis behöver innebära etablering av fler fasta redaktioner, utan anser att mobila journalister, med hjälp av SR:s tekniksatsning Next Generation och ny portabel sändningsteknik (OB-väska), skulle räcka för att uppfylla uppdraget. Fokus måste ligga på kvalitativ originaljournalistik, som granskningar, anser SR. För att det ska vara möjligt att åstadkomma krävs ytterligare resurser. En förstärkning av det lokala uppdraget är även centralt för att stärka SR:s lokala säkerhets- och beredskapsuppdrag.

Ett utökat lokalt uppdrag skulle enligt SVT kräva ytterligare resurser, eftersom redan gjorda satsningar, bl.a. öppnandet av nya lokalredaktioner under senare år (se ovan), har finansierats genom rationaliseringar. Med viss ekonomisk förstärkning skulle SVT kunna utöka sin verksamhet till 500 lokala videojournalister med

närvaro på över 50 orter. En lokal satsning skulle innebära satsning på att särskilt utveckla bevakningen av vissa ämnesområden, som kultur- och näringslivsjournalistik och lokal politik. SVT ser, precis som SR, att samhällsutvecklingen och det förändrade medielandskapet föranleder att public service får ett utökat lokalt uppdrag. Ett utökat lokalt uppdrag ger även ett större urval av lokalt innehåll för rikssändningar i både nyhetsprogram och program som exempelvis Landet Runt och Sverige I dag, vilket bidrar till speglingsuppdraget. Ökad lokal närvaro innebär även vinster ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv, menar SVT.

Kommitténs bedömning

MPRT:s regeringsuppdrag utgick från frågan om public services geografiska speglingsuppdrag. Ökad lokal nyhetsbevakning innebär inte i sig att olika geografiska förhållanden speglas i andra delar av landet. Utöver att medborgare ser sin vardag speglas i de egna lokala nyhetsprogrammen innebär uppdraget att spegla hela landet också att det lokala innehållet tillgängliggörs i sändningar som når utanför det lokala området, till en publik som kan se programmen ur sitt perspektiv. Myndigheten menar att mer lokal bevakning genererar ett större urval från dessa svagt bevakade områden, vilket kan presenteras i rikssända nyhetsprogram och på så sätt bidra till SR:s och SVT:s speglingsuppdrag. Oavsett i vilken grad som förslaget bidrar till speglingsuppdraget, menar kommittén att förslaget är relevant utifrån medieutvecklingens påverkan på den geografiska mediekartan.

Mot bakgrund av de problem som Medieutredningen tog upp kring mediala vita fläckar föreslog regeringen i mars 2018 ett nytt mediestöd till medier som etablerar sig i områden som saknar eller har svag journalistisk bevakning (prop. 2017/18:154). Regeringen uttalade att vikten av kvalitetsjournalistik är större än någonsin. Stödet syftar till att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet. Utgångspunkten för de mediestöd som föreslås har varit medborgarnas behov av kvalitetsjournalistik för att ta del av allsidig information, nyhetsförmedling och debatt, och för att kunna

vara demokratiskt delaktiga oavsett var i landet de bor (prop. 2017/18:154 s. 13). Riksdagen förväntas besluta om det nya mediestödet i juni 2018 (bet. 2017/18:KU43).

Frågan om mediala vita fläckar är ur ett demokratiperspektiv högst central att lösa. Det ger regeringen uttryck för genom sitt förslag till nytt mediestöd. Enligt professor Gunnar Nygren, som bidragit med underlag till MPRT:s förslag, finns det ett tydligt behov av att stärka public services roll i den lokala och regionala journalistiken för att slå vakt om mediernas roll som en del av den demokratiska infrastrukturen (dnr Komm2018/00061-41). Ökad lokal närvaro av public service är inte hela svaret på problematiken med vita fläckar, men det kan vara en del av lösningen.

MPRT påpekar i sin rapport att anledningen till att en viss ort inte bevakas med redaktionella resurser på plats sannolikt har sin grund i att kommersiella medieföretag inte har sett möjligheten att bedriva exempelvis utgivning av en dagstidning på dessa platser. Tendensen mot att de digitala prenumerationerna ökar talar dock för att förutsättningarna för att etablera sig som lokal medieaktör i svagt bevakade områden kan vara något bättre än tidigare. Myndigheten utesluter inte att public services eventuella utökade närvaro lokalt kan påverka möjligheten att bedriva kommersiell medieverksamhet i de aktuella områdena, varför det är viktigt att SR och SVT agerar så att de inte riskerar att försvaga förutsättningarna för kommersiella medieaktörer.

Anledningen till att vissa områden är svagt bevakade är i mångt och mycket att privata medieaktörer inte har ansett det tillräckligt lönsamt att fortsätta med, eller etablera, en verksamhet i dessa områden. Under förutsättning att utvecklingen med stärkta digitala affärer fortsätter kan det bidra till att fler medieaktörer intresserar sig för att starta ny verksamhet i svagt bevakade områden eller förstärka befintlig verksamhet. Om regeringens förslag om mediestöd till medier som bevakar områden med svag eller obefintlig lokal bevakning genomförs, ökar incitamenten ytterligare för privata aktörer att starta eller utöka journalistisk verksamhet där. Public services lokala utbredning kan potentiellt hämma en sådan utveckling, men inte nödvändigtvis.

TU varnar för att ökade resurser till public service i syfte att etablera närvaro i svagt bevakade områden riskerar att påverka de privata mediernas konkurrensmöjligheter negativt (dnr Komm2018/00061-41). TU:s argument är relevant mot bakgrund av att de digitala

prenumerationerna ökar och att regeringens förslag till mediestöd ytterligare förbättrar de privata mediernas förutsättningar och incitament att satsa i underbevakade områden.

Public service-bolagens närvaro behöver dock inte innebära att andra medier kommer avstå från att etablera sig i områden som klassas som vita fläckar, om det finns ekonomiskt underlag för att göra det. Tvärtom kan public services aktivitet i svagt bevakade områden ge andra aktörer underlag för att bedöma hur stort intresset för nyhetsbevakning i området är och därmed lättare kunna avgöra om det är lönsamt att etablera sig där.

Både dagspress och public service behövs för att det offentliga samtalet ska bli så mångsidigt som möjligt. Dagens medieanvändning innebär även att många använder flera olika nyhetskällor, varför public service och kommersiella aktörers innehåll ofta används som kompletterande informationskällor. Med sin trygga finansiering och rikstäckande verksamhet har public service möjlighet att bevaka ämnen som lokala kommersiella aktörer inte alltid kan täcka, exempelvis fördjupad samhällsbevakning eller vissa kulturhändelser.

Mot bakgrund av behovet av att stärka alla medborgares tillgång till kvalitativ journalistik lämnar kommittén därför ett förslag i enlighet med vad MPRT föreslår i sin rapport. SR och SVT ska inom ramen för sin nyhetsverksamhet stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade lokala områden. Områden kan vara svagt bevakade både geografiskt, befolkningsmässigt och ämnesspecifikt. Det är upp till bolagen att själva välja hur bevakningen ska stärkas. Nyetablering av lokala redaktioner kanske inte alltid är lösningen, men som studier visar kan ökad lokal närvaro av journalister bidra till att allt fler tar del av nyhetsbevakningen. Genom lokal närvaro ökar igenkänningen och därmed potentiellt förtroendet för public service och för medier generellt. Mot bakgrund av att förtroendet för public service enligt 2018 års förtroendemätningar sjunker finns anledning att vidta åtgärder för att ytterligare förankra verksamheten hos publiken. Ett stärkt lokalt public service-uppdrag innebär även en förstärkning av den kvalitativa och fördjupande originaljournalistiken.

Kommittén delar myndighetens bedömning att en utbredd lokal närvaro måste präglas av ett ödmjukt agerande från public services sida. Samma förhållningssätt till lokala medieaktörers konkurrensförutsättningar som kommittén förordar nedan (se avsnitt 5.2.4) ska prägla hela nyhetsverksamheten inom public service.

Finansiering av ett utökat lokalt uppdrag

SR och SVT ställer sig generellt positiva till ett utökat lokalt uppdrag men anser att det inte går att uppfylla ett sådant uppdrag utan att bolagen tillförs ytterligare medel (dnr Komm2018/00061-41). Båda bolagen har redan gjort omfattande interna omfördelningar av resurser för att stärka upp sina nuvarande regionala och lokala verksamheter. Om det inte tillförs medel kommer omprioriteringar som drabbar andra delar av verksamheten negativt att behöva göras, enligt bolagen. Utökad lokal verksamhet som i vissa fall kan innebära att etablera verksamhet på helt nya platser – ambulerande verksamhet eller fasta lokaler – är kostsamt. Utan ökade resurser finns risk att SR och SVT endast har möjlighet att tillhandahålla en verksamhet som bygger på att vidareförmedla s.k. blåljusnyheter eller omformulera pressmeddelanden till nyheter i svagt bevakade områden, på bekostnad av kvalitativt riksinnehåll. Att SR:s och SVT:s lokala närvaro ska kunna stärkas på ett verkningsfullt sätt är därför ett viktigt skäl för den förstärkning av bolagens medelstilldelning som kommittén föreslår inför nästa tillståndperiod (se vidare kapitel 9 om ekonomiska förutsättningar).

5.2.4 Ansvar att värna en mångfald av lokala kvalitativa nyhetsmedieaktörer

Förslag: SR och SVT ska i sin nyhetsverksamhet ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad.

Mångfald är en del av det riksdagsbundna målet för mediepolitiken. En mångfald av medieaktörer, där ett starkt oberoende public service och olika kommersiella medier över tid kan verka sida vid sida för att bidra till en mångfald av perspektiv och åtnjuta allmänhetens förtroende, är centralt för en väl fungerande demokrati och dess befolkning. Medieutredningen påtalade att ett medielandskap med ett fåtal dominanta aktörer är riskabelt ur medborgar- och demokratisynvinkel då det ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv är mer fördelaktigt

med en mängd olika medieaktörer som kan bidra med olika perspektiv (SOU 2016:80 s. 479).

Svenska medier behöver goda förutsättningar för att kunna fortsätta bedriva kvalitativ journalistisk verksamhet. Det finns ett pressstöd som syftar till att stärka tidningarna, vilket regeringen nu föreslår ska utvidgas till ett mer teknikneutralt mediestöd för att omfatta även digitala publikationer och konvergerade mediaslag (prop. 2017/18:154 s. 14 ff.). En starkt samverkan mellan public service och andra medieaktörer kan vara ett ytterligare verktyg för att bidra till att stärka mediemångfalden.

Public service kan inte sägas vara orsaken till att många tidningar har hamnat i en svår ekonomisk situation. Det beror som nämns ovan främst på ett antal olika effekter av digitaliseringen och globaliseringen och de förändrade förutsättningar som har blivit följderna därav, som förflyttningen av annonsintäkter till Google och Facebook – intäkter som tidigare finansierade kvalitativ journalistik i Sverige.

Kommittén ska ta ställning till om public service-bolagen bör ha i uppdrag att *stärka* mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier. Ett uppdrag att stärka mediemångfalden kan innebära särskilda insatser, som att public service-bolagen inleder närmare samarbeten med olika lokala nyhetsaktörer, exempelvis genom att upphandla kommersiella mediehus som leverantörer av lokala nyheter. Det är dock tveksamt om sådana nära journalistiska samarbeten kring innehållsproduktion på sikt gynnar konkurrensen och mångfalden på mediemarknaden. Även om regler om kreddning, dvs. hur medier hänvisar och länkar till varandras material, och samarbeten kring grävande journalistik är viktiga beståndsdelar i public services förhållande till privata nyhetsmedieaktörer, så är frågan mer omfattande än så.

Public service har med sin stabila finansiering och uppdrag i allmänhetens tjänst en särställning på den svenska mediemarknaden. Mot bakgrund av den position och det uppdrag som public service-bolagen har menar kommittén att SR och SVT har ett ansvar att *värna* en mångfald av kvalitativa nyhetsmedier. Det är särskilt viktigt för en lokal medial mångfald.

Ett uppdrag att värna mediemångfalden handlar, snarare än särskilda insatser, om ett övergripande förhållningsätt till privata medieaktörers förutsättningar att verka på samma marknad. SR och SVT bör ha utrymme att agera eftertänksamt och generöst i sättet de

förhåller sig till de kommersiella nyhetsmedieaktörernas affärsidé. Därför föreslår kommittén att det införs ett nytt anslagsvillkor som innebär att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad.

Ett sätt att värna lokala nyhetsmedier kan exempelvis vara att förhålla sig restriktiv till vad och hur man väljer att publicera textmaterial som har hämtats bakom andra nyhetsmediers betalväggar. I linje med det som kommittén föreslår har SVT under våren 2018 uttalat att man avser minska andelen rewrites. I de fall bolaget återger vad andra har skrivit ska det antingen göras kortfattat och sakligt, eller så ska bilden fördjupas och kompletteras med egna källor (Lagercrantz 2018a och 2018b).

Kommittén ser ingen motsättning i att public service agerar ödmjukt i förhållande till andra nyhetsaktörer och att bolagen samtidigt fortsätter att vara relevanta och åtnjuter ett högt förtroende hos allmänheten. Tvärtom kan ett mer restriktivt förhållningssätt bidra till att höja kvaliteten på det journalistiska innehållet över lag och därigenom även stärka allmänhetens förtroende för nyhetsmedierna och public service-företagens anseende.

Inget uttryckligt krav att samverka

Som redogjorts för ovan har SR och SVT under 2017 fördjupat sina dialoger med olika lokalmedieaktörer kring hur man tillsammans ska arbeta för att bl.a. bättre kredda och citera varandras nyheter. SR tillåter även alla som vill att låna radioklipp eller bädda in hela kanaler från SR för att tillgängliggöra på sina egna plattformar. SVT delar i sin tur med sig av stora delar av sitt lokala nyhetsmaterial.

Att medier hänvisar och länkar till varandra får ses som en naturlig del av det journalistiska hantverket och närmast en hygienfaktor i dagens medielandskap. Journalistisk samverkan mellan olika medieaktörer och överenskommelser kring hur man ska referera till varandras material är något som, mot bakgrund av de senaste årens medieutveckling, sannolikt kommer att bli allt vanligare. Det är något som kommittén ser positivt på. Hur public service väljer att samverka med lokala medieaktörer ska dock fortsatt vara en fråga

som är upp till bolagen själva, i dialog med de kommersiella medieaktörerna, att avgöra. Detta eftersom givande samarbeten mellan public service och kommersiella aktörer inte kan etableras och utvecklas genom reglering.

Samverkan kring innehållsproduktion mellan olika medieaktörer har också en bortre gräns. Att SR låter alla som vill använda allt bolagets material visar på en generositet och öppenhet från ett bolag med public service-uppdrag. Samtidigt kan ett sådant tillvägagångssätt på sikt riskera att skada konkurrensen på radio- och poddmarknaden, eftersom incitamentet för andra aktörer att själva producera ljud minskar. Kommittén bedömer att ett uttryckligt krav på bolagen att samverka med lokala nyhetsmedieaktörer om innehållsproduktion inte skulle vara rätt väg att gå för att på sikt stärka mediemångfalden. Däremot ser kommittén ingen risk för negativ inverkan på mediemångfalden när det gäller samverkan mellan public service och privata medieaktörer kring andra områden, t.ex. journalisters säkerhet eller insatser om källkritik.

5.2.5 Fokus på ljud respektive rörlig bild i nyhetsverksamheten

Bedömning: Att bolagen ska upprätthålla en god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet, samt mellan olika kärnverksamheter, innebär att SR och SVT ska bedriva sin nyhetsverksamhet med fokus på att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild.

SR och SVT publicerar stora delar av sitt nyhetsinnehåll i textform på sina nyhetsplattformar online och på sociala medier. SR har dock under de senaste åren sett över sin verksamhet och definierar i dag tydligt sin affärsidé som ”ljudet i fokus”. Det innebär bl.a. att bolaget inte längre publicerar innehåll direkt hämtat från andra i text utan inslag av ljud, i samma utsträckning som tidigare. Detta bekräftas också av TU och andra medieaktörer.

SVT har i sin tur uttalat att bolaget har som mål att bli ”bäst i Sverige på nyhetsvideo” och har tagit steg mot att öka andelen videoinslag i sin nyhetstjänst (dnr Komm2018/00061-88).

I avsnitt 3.3 föreslås att definitionen av kärnverksamhet ska utökas till att omfatta även tillhandahållande av radio- eller tv-program på egna plattformar online. Det lämnas också en bedömning om att gällande anslagsvillkor om att upprätthålla en god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet bör kvarstå. Kommittén vill i detta sammanhang betona att det kravet omfattar hela public services verksamhet. I förhållande till nyhetsverksamheten innebär det att SR och SVT ska fokusera sin nyhetsverksamhet till att tillgängliggöra nyheter genom ljud respektive rörlig bild. Att bolagen fokuserar på sin kärnverksamhet inom ramen för nyhetsverksamheten har central betydelse för att värna en mångfald av lokala nyhetsmedieaktörer.

I SVT:s fall ska rörlig bild vara prioriterat inom ramen för nyhetsförmedlingen och vägleda hur SVT bedriver sin nyhetsverksamhet. Det är förvisso mer kostsamt och tidskrävande att producera rörlig bild än ljud eller text, men ambitionen bör ändå fortsatt vara att andelen nyhetsinslag med rörlig bild ska öka. Motsvarande, fast ljud, gäller för SR. SR och SVT ska inom den kompletterande verksamheten även fortsättningsvis få publicera nyheter i text på sina plattformar online för att kunna ha relevanta och sökbara multimediala nyhetstjänster. Kommittén menar dock att nyhetsverksamheten märkbart bör fokuseras kring bolagens kärnuppdrag, dvs att producera och tillgängliggöra ljud respektive rörlig bild.

5.3 Ökad kvalitet och synlighet för utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk

I public service-uppdraget ingår ett ansvar för att erbjuda ett särskilt utbud av program på de nationella minoritetsspråken. Syftet är dels att främja och erbjuda miljöer där språken används och sprids, dels att synliggöra de nationella minoriteterna för en bredare allmänhet. Uppdraget har under den senaste tillståndspanoden skärpts genom ett krav på att utbudet ska öka årligen. Motsvarande uppdrag gäller även teckenspråk. Programföretagen har dessutom ett ansvar för sändningar på andra minoritetsspråk.

Kommitténs uppdrag i denna del är att föreslå hur ansvaret för utbudet på de nationella minoritetsspråken och teckenspråk ska

formuleras för att bidra till att kvaliteten i utbudet och språkens synlighet stärks. Förslagen om de nationella minoritetsspråken ska lämnas med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden på området och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158). Förslagen ska även beakta de bedömningar som har lämnats av utredningen för en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02). Samråd ska ske med företrädare för det samiska folket och de nationella minoriteterna.

I detta avsnitt beskrivs först de nationella minoritetsspråkens och teckenspråkets ställning i samhället och därefter public servicebolagens uppdrag och utbud på dessa språk. Med hänsyn bl.a. till synpunkter som har framkommit vid samråd med de nationella minoriteterna och teckenspråkiga redovisar kommittén därefter sina överväganden och förslag om hur kvaliteten och synligheten för utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk kan ökas.

5.3.1 De nationella minoritetsspråkens och teckenspråkets ställning i samhället

De nationella minoriteterna och minoritetsspråken i Sverige

I Sverige finns fem erkända nationella minoriteter: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Gemensamt för dessa minoritetsgrupper är att de har befolkat Sverige under lång tid samt att de utgör grupper med en uttalad samhörighet. De har även en religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet (SOU 2017:60 s. 45). Det finns också fem erkända nationella minoritetsspråk: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Enligt utredningen finns det inget entydigt samband mellan den minoritetsgrupp och det minoritetsspråk som gruppen är förknippad med, t.ex. talar många finska romer finska i stället för romani chib.

Sametinget driver på uppdrag av regeringen webbplatsen minoritet.se, i syfte att sprida kunskap om Sveriges nationella minoriteter. Här finns bl.a. följande fakta om minoritetsgrupperna och minoritetsspråken:

- Ungefär 25 000 *judar* beräknas leva i Sverige. Omkring 4 000 personer talar och förstår i dag jiddisch i olika utsträckning. För många jiddischtalande i Sverige är det inte förstaspråk, men starkt förknippat med familjeliv och judisk kultur.
- Omkring 50 000–100 000 *romer* beräknas leva i Sverige. Romani chib, som betyder det romska språket, består i Sverige av olika varieteter, t.ex. kale, lovari, gurbeti, svensk romani (resanderomani), kaldaras, arli och romungri. De olika varieteterna är ömsesidigt begripliga i mycket skiftande grad.
- 20 000–35 000 *samer* beräknas leva i Sverige i dag. Samiskan delas in i tre huvudvarieteter, öst-, central- och sydsamiska. De två senare av dessa talas i Sverige och delas i sin tur in i olika dialekter, bl.a. nord-, lule-, ume- och sydsamiska. 85 procent av de som talar samiska talar nordsamiska. Uppskattningsvis finns 70 000 samer totalt i Sverige, Norge, Finland och Ryssland, varav runt 20 000 talar samiska.
- *Sverigefinnarna* uppskattas vara 450 000–600 000 till antalet och är därmed den största av de nationella minoritetsgrupperna i Sverige. Av dessa beräknas ungefär hälften, 200 000–250 000 personer, kunna finska.
- *Tornedalingarna* bor främst i de nordliga kommunerna Gällivare, Haparanda, Kalix, Kiruna, Pajala och Övertorneå. Det är också här meänkieli främst talas, av uppskattningsvis 70 000 personer.

Internationella åtaganden

Sverige har i nästan 20 år haft en särskild politik för att stärka de nationella minoriteterna och stödja de nationella minoritetsspråken. Politiken inleddes med ratificeringen år 2000 av två av Europarådets konventioner: ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen, SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan, SÖ 2000:3). Ramkonventionen omfattar samtliga fem nationella minoritetsgrupper. Språkstadgan har ratificerats i förhållande till alla fem nationella minoritetsspråk, men ger ett starkare skydd till samiska, finska och meänkieli i egenskap av territoriellt bundna språk.

Artikel 9 i ramkonventionen, i vilken frågor om yttrandefrihet och medier behandlas, innebär bl.a. ett åtagande om att de som tillhör nationella minoriteter ges möjlighet att framställa och använda sina egna medier. Dessutom ska parterna underlätta tillträde till massmedier för personer som tillhör nationella minoriteter, i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

Artikel 11 i språkstadgan medför detaljerade åtaganden avseende medier på minoritetsspråk. När det gäller public service specifikt har Sverige bl.a. åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och tv-kanaler ska tillhandahålla sändningar på samiska, finska och meänkieli. Artikeln innehåller också en förpliktelse om att intressena hos personer som använder aktuellt minoritetsspråk ska företrädas eller beaktas i sådana organ som har ansvar för att garantera frihet och mångfald inom massmedierna. Detta gäller i dagsläget inte Sverige, men utredningen för en stärkt minoritetspolitik har i sitt slutbetänkande föreslagit att Sveriges åtagande utvidgas till att omfatta denna punkt (SOU 2017:88 s. 107). Se vidare kapitel 8 om Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR.

Europarådet genomför regelbundna granskningar av Sveriges och andra konventionsstaters efterlevnad av ramkonventionen och språkstadgan, i femårs- respektive treårscykler. Utifrån de granskningsrapporter som tas fram kan Europarådets ministerkommitté utfärda rekommendationer till staterna som i regel accepteras även om de inte är rättsligt bindande. Enligt utredningen för en stärkt minoritetspolitik lämnades inga rekommendationer till Sverige avseende åtgärder på medieområdet i den senaste granskningen (SOU 2017:60 s. 56 ff.).

Nationell minoritetspolitik

De nationella minoriteternas rättigheter i Sverige har förtydligats i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, vilken bl.a. innehåller bestämmelser om rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. I lagen anges också att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Det allmänna ska även i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell

identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.

Det allmännas särskilda ansvar att skydda de nationella minoritetsspråken framgår också av språklagen (2009:600). I detta ansvar ingår att den som tillhör en nationell minoritet ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.

Regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) innehåller bl.a. åtgärder för att säkerställa en bättre efterlevnad av ramkonventionen och språkstadgan samt för att främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken. Som ett led i strategin har två samiska språkcentrum inrättats med Sametinget som huvudman i syfte att stärka revitaliseringen av det samiska språket. Utredningen för en stärkt minoritetspolitik har i sitt delbetänkande föreslagit att språkcentrum inrättas även för de övriga nationella minoritetsspråken (SOU 2017:60 s. 228).

Det svenska teckenspråkets ställning

Det finns inte bara ett teckenspråk i världen utan varje land har sitt teckenspråk. Enligt Institutet för språk och folkminnen finns det kunskap om ungefär 160 olika teckenspråk i världen. Av de som har det svenska teckenspråket som modersmål är alla inte döva. Även personer med hörselnedsättning och hörande personer – framför allt barn till teckenspråkiga – kan tillägna sig svenskt teckenspråk i tidig ålder.

I språklagen har det svenska teckenspråket en ställning motsvarande de nationella minoritetsspråken. Det framgår att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket, och att den som är döv eller hörselskadad eller av andra skäl har behov av det ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda teckenspråk. I förarbetena till lagen uttalade regeringen att teckenspråket i förhållande till svenskan är ett av många minoritetsspråk i Sverige, och att det för dess användare har stor betydelse för identiteten och den kulturella tillhörigheten (prop. 2008/09:153 s. 25).

5.3.2 Public service-bolagens uppdrag

Nuvarande villkor

Alla tre public service-bolag har villkor i sändningstillstånden som innebär att det samlade programutbudet på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib – tillsammans med övriga bolags utbud – ska öka årligen jämfört med 2013 års nivå. Ökningen ska vara betydande, vilket enligt förarbetena inbegriper såväl det totala utbudet som utbudet för barn och unga (prop. 2012/13:164 s. 42 f.). För SVT och UR gäller bestämmelsen också utbudet på teckenspråk. Därutöver ska samtliga tre bolag erbjuda ett utbud på jiddisch och andra minoritetsspråk. Vidare framgår att bolagen ska ha en dialog med de berörda grupperna.

Av relevans för verksamheten på teckenspråk är också att bolagen enligt sändningstillstånden ska beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig bolagens utbud ska höjas och tillgängligheten förbättras. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare, och tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras. Bolagen ska vidare producera program för särskilda målgrupper och ha en dialog med de berörda grupperna.

I fråga om programverksamhet på minoritetsspråk, och när det gäller program om och för personer med funktionsnedsättning, får bolagen sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Enligt anslagsvillkoren ska överenskommelser rörande sådana insatser sändas till Kulturdepartementet och MPRT innan verksamhetsåret börjar.

SVT har ett särskilt anslagsvillkor om att programverksamhet för teckenspråkiga ska bedrivas i en teckenspråkig miljö, vilket innebär att arbetsplatsen ska vara tvåspråkig (svenskt teckenspråk och svenska). Bolaget uppfyller detta villkor genom redaktionen i Falun som producerar Nyhetstecken, SVT:s nyheter på teckenspråk.

Förändringar inför tillståndsperioden

I tidigare sändningstillstånd fanns ett villkor om att public service-bolagen skulle beakta språkliga och etniska minoriteters intressen. Inför nuvarande tillståndsperiod renodlades detta till ett villkor om omfattningen av utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk. Som skäl för ändringen angav regeringen att det generella speglingsuppdraget samtidigt breddades för att inkludera beaktandet av språkliga och etniska minoriteters intressen (prop. 2012/13:164 s. 40 f.). Tidigare hade speglingsuppdraget framför allt en geografisk utgångspunkt. Ett annat skäl för ändringen var att Sveriges erkännande av, och skyldighet att skydda och främja, de nationella minoriteterna borde avspeglas tydligare i sändningstillstånden. Därför borde begreppet nationella minoritetsspråk föras in i styrdokumentet. Mot bakgrund av att antalet jiddischtalande är få ansåg regeringen emellertid att det inte är rimligt att ställa samma krav avseende detta språk som för övriga nationella minoritetsspråk (samma proposition s. 43). Ett tredje skäl var att program på teckenspråk, mot bakgrund av den status det svenska teckenspråket getts genom språklagen, borde betraktas som en del av bolagens språkuppdrag och inte som en del av uppdraget att tillgängliggöra program för personer med funktionsnedsättning.

Public service-kommittén hade föreslagit att möjligheten för public service-bolagen att fördela insatserna mellan sig när det gäller program på minoritetsspråk samt om och för personer med funktionsnedsättning skulle tas bort (SOU 2012:59 s. 152 och 187). Regeringen ansåg dock att möjligheten skulle finnas kvar, bl.a. eftersom samarbetena medför en mer effektiv resursanvändning (prop. 2012/13:164 s. 43 och 73).

Särskilda beslut om tillgängliggörande av tv-sändningar

En annan förändring inför tillståndsperioden var att uppdraget för SVT och UR att tillgängliggöra tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning flyttades från sändningstillstånden till särskilda beslut. De tekniker som bolagen ska använda är textning, teckenspråkstolkning, uppläst text och syntolkning. Enligt nuvarande beslut ska andelen tv-sändningar på svenska som teckenspråkstolkas uppgå till 3 procent 2017, 3,5 procent 2018 och 4 procent 2019. Till

skillnad från sändningstillstånden, som enbart avser sändningar i marknätet, gäller dessa beslut även programtjänster som sänds via satellit och genom tråd. Skyldigheten omfattar inte beställ-tv, men om bolagen ändå har tillgängliggjort sändningar för personer med funktionsnedsättning på denna plattform får detta tillgodoräknas till viss del för att uppfylla kraven i besluten. Tillgodoräkningarna får inte överstiga 30 procent av den sändningstid som ska tillgängliggöras enligt respektive nivå.

Regeringen har i propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) lämnat förslag om en inskränkning i etableringsfriheten i tråd för att göra det möjligt att ställa krav på tillgänglighet också för beställ-tv som tillhandahålls i tråd. Frågan är under riksdagsbehandling (se avsnitt 3.1.3).

5.3.3 Public service-bolagens utbud

Som nämns ovan får public service-bolagen sinsemellan fördela ansvaret för insatser när det gäller program på minoritetsspråk. Den överenskommelse som gäller för finska, samiska, meänkieli, romani chib och teckenspråk under 2018 framgår av tabell 5.1. I överenskommelsen nämns även att radio- och tv-program också tillgängliggörs på jiddisch och andra minoritetsspråk under året.

Tabell 5.1 Överenskommelse mellan SR, SVT och UR om program på finska, samiska, meänkieli, romani chib och svenskt teckenspråk under 2018

Språk	Inriktning	Nyheter och samhälle	Drama/kultur*	Utbildning
Finska	Barn	SR	SR, SVT	UR
	Unga	SR, SVT	SR	UR
	Vuxna	SR, SVT	SR, SVT	UR
Samiska	Barn		SR, SVT	UR
	Unga	SVT	SR	UR
	Vuxna	SR, SVT	SR, SVT	UR
Meänkieli	Barn	SR	SR, SVT	UR
	Unga	SR, SVT	SR, SVT	UR
	Vuxna	SR, SVT	SR, SVT	UR
Romani chib	Barn		SR, SVT	UR
	Unga	SR, SVT	SR, SVT	UR
	Vuxna	SR, SVT	SR, SVT	UR
Teckenspråk**	Barn	UR	SVT	UR
	Unga	SVT	SVT	UR
	Vuxna	SVT	SVT	UR

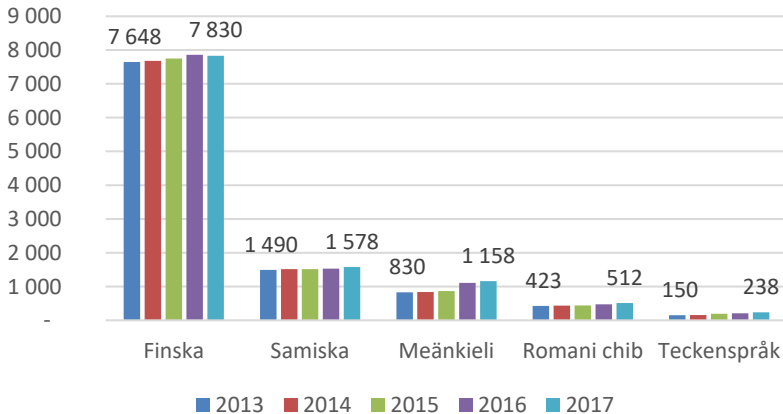
* Innefattar fiktion, underhållning, kultur och musik, fritidsfakta.

** Endast SVT och UR.

Bolagens sammanlagda utbud på finska, samiska, meänkieli, romani chib och teckenspråk har ökat varje år under innevarande tillståndsperiod. Totalt sändes 11 316 timmar på dessa språk 2017, vilket är en ökning från 10 541 år 2013. Frånsett en liten minskning för finskan mellan 2016 och 2017 har utbudet på respektive språk också ökat varje år under perioden (se figur 5.1). Bolagen har tagit fram ett gemensamt index för att mäta hur det totala utbudet på språken har utvecklats i förhållande till tillståndsvillkoren, och anser sig med detta kunna visa att det har skett en betydande ökning (index 169 år 2017 jämfört med 100 år 2013). I sitt senaste beslut om bolagens public service-redovisningar, avseende 2016, instämde granskningsnämnden för radio och tv i denna bedömning (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a s. 81 ff.).

Som figur 5.1 visar sänds det överlägset mest på finska (7 830 timmar 2017), vilket till stor del kan förklaras med SR:s Sisoradio som bl.a. har en egen kanal i det digitala marknätet för radio (DAB).

Figur 5.1 Antal sända timmar i marknätet totalt SR, SVT och UR 2013–2017



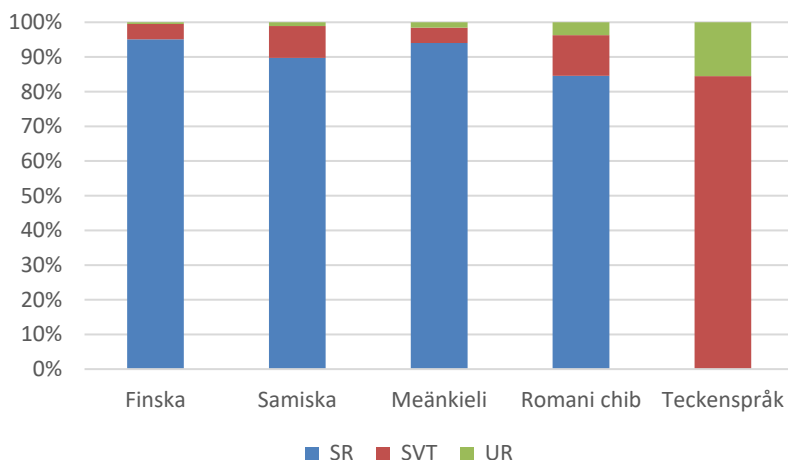
Källor: SR 2018a, SVT 2018a och UR 2018.

Generellt står SR för en väldigt stor majoritet av minoritetsspråks-sändningarna (92 procent 2017, se figur 5.2), vilket har en naturlig grund i att bolaget sänder betydligt fler timmar totalt per år än SVT och UR. SVT står för 85 procent av timmarna av sändningarna på teckenspråk.

Under 2017 sände samtliga bolag också program på jiddisch. SR redovisar 2 timmar och UR 11 timmar medan SVT inte uppger någon siffra. Samtliga bolag hade därutöver ett utbud på andra minoritetsspråk, bl.a. arabiska, kurdiska, persiska, somaliska och engelska.

Utöver sändningarna på svenskt teckenspråk enligt ovan sände SVT 696 timmar och UR 45 timmar teckentolkade program under 2017. SVT skriver i sin public service-redovisning för 2017 att bolaget genom detta har uppfyllt kravet i det särskilda tillgänglighetsbeslutet för året, dvs. 3 procent av sändningstiden (SVT 2018a s. 50). UR lämnar inte någon sådan bedömning.

Figur 5.2 Fördelning av sändningstimmar per bolag 2017



Källor: SR 2018a, SVT 2018a och UR 2018.

5.3.4 Synpunkter från intresseorganisationer, public service-bolagen och andra aktörer

Kommittén har haft särskilda samråd om hur public service-bolagens ansvar för minoritetsspråks- och teckenspråksutbudet ska formuleras med företrädare för såväl de nationella minoriteterna som teckenspråkiga (dnr Komm2018/00061-91). Frågan har också berörts vid en hearing med branschaktörer (dnr Komm2018/00061-5). Kommittén drar följande slutsatser av diskussionerna vid dessa tillfällen:

- Public service är centralt för synliggörandet av minoriteterna, deras språk och kultur, och de teckenspråkstalande. Inga andra medier har samma relevans på området.
- Det är viktigt med en bredd i utbudet. Kravet på ett visst antal sändningstimmar fyller en viktig funktion för minoritetsspråken. Teckenspråksföreträdarna betonar dock mer kvaliteten i utbudet.
- Det saknas grund för att behandla jiddisch på ett annat sätt än de övriga fyra nationella minoritetsspråken i public service-bolagens sändningstillstånd.

- Relevans och kvalitet i innehållet är av stor betydelse. Det kan säkerställas genom att personer med respektive modersmål deltar i produktionsprocessen och i urvalet av utbudet. Det är också centralt att bolagen har kompetens på området.
- Tvåspråkiga produktioner behövs för att revitalisera språken och synliggöra minoriteternas kultur. Tvåspråkiga program är också viktiga för att föräldrar och anhöriga till teckenspråkiga ska kunna lära sig teckenspråket.
- Public service-bolagen måste ta dialogerna med grupperna på allvar. SR har under de tre första åren i tillståndspanenoden inte haft någon dialog med minoritetsgrupperna.
- Det finns ingen större oro hos målgrupperna för att innehåll läggs ut på onlineplattformar så länge det finns ett utbud kvar i marknätet. Enligt företrädarna har grupperna samma beteende som befolkningen i stort när det gäller användningen av bolagens plattformar.
- SVT måste bli bättre på att teckenspråkstolka nyheter i krislägen. Efter terrorattacken på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017 var SVT:s nyheter för teckenspråkiga mycket senfärdiga och bristfälliga.

Public service-bolagen anser bl.a. att nuvarande krav på att utbudet på minoritetsspråk och teckenspråk ska öka årligen medför en risk att kvaliteten på de producerade programmen blir sämre. En anledning till det är svårigheten att rekrytera journalister med tillräckliga kunskaper i de aktuella språken. Bolagen anser vidare att utbudet skulle bli mer synligt i vissa grupper, särskilt bland unga, om det i ännu högre grad tillgängliggjordes online. Men den vägledande principen är att finnas där publiken finns, vilket innebär att utbudet tills vidare även måste tillhandahållas i marknätet (dnr Komm2017/00395-73–75).

Utredningen om en stärkt minoritetspolitik gör i sitt delbetänkande bedömningen att hänsyn bör tas både till kvantitet och kvalitet i bolagens kommande sändningstillstånd. Vidare anser utredningen att jiddisch bör ges samma ställning i sändningstillstånden som övriga nationella minoritetsspråk (SOU 2017:60 s. 235 ff.).

5.3.5 Mer fokus på kvalitet i språkutbudet

Förslag: Public service-bolagens samlade utbud på samiska, finska, meänkieli, romani chib respektive jiddisch ska varje år uppgå till minst samma nivå som 2019.

Samma krav ska gälla för SVT:s och UR:s utbud på teckenspråk.

Utbudet på såväl minoritetsspråk som teckenspråk ska hålla en hög kvalitet. Ett led i att uppnå detta är att ha en kontinuerlig dialog med de berörda grupperna.

Samtliga public service-bolag bör öka sitt utbud på jiddisch under tillståndspanoden i förhållande till den nivå som uppnås 2019.

Bedömning: Möjligheten för bolagen att sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser i fråga om programverksamhet på minoritetsspråk och program om och för personer med funktionsnedsättning bör finnas kvar.

Programverksamheten på minoritetsspråk och teckenspråk är en central del av SR:s, SVT:s och UR:s public service-uppdrag. Som regeringen beskriver i den senaste public service-propositionen erbjuder denna verksamhet möjligheter för personer som tillhör en språklig minoritet att stärka sin språkliga och kulturella hemvist och därigenom få bekräftelse genom konstnärliga upplevelser, nyheter och information i både radio och tv. Det är också ett sätt att synliggöra språken och därigenom de minoriteter som talar dem. För de som inte helt behärskar svenska är det därutöver av demokratisk betydelsefullt att kunna ta del av den pågående samhällsdebatten (prop. 2012/13:164 s. 42). Denna bild bekräftas i kommitténs samråd med företrädare för de nationella minoriteterna och teckenspråkiga.

Enligt public service-bolagens nuvarande sändningstillstånd ska det samlade programutbudet på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib – tillsammans med övriga bolags utbud – öka årligen jämfört med 2013 års nivå. Ökningen ska vara betydande. För SVT och UR gäller bestämmelsen också utbudet på teckenspråk. Samtliga bolag ska ha en dialog med de berörda grupperna.

Kravet på en kontinuerlig ökning av utbudet är nytt för innevarande tillståndsperiod. Ett skäl för införandet av kravet var att Sveriges erkännande av, och skyldighet att skydda och främja, de nationella minoriteterna borde avspeglas tydligare i sändningstillstånden (prop. 2012/13:164 s. 40 f.).

Bolagens samlade utbud på de aktuella språken har ökat årligen under tillståndsperioden, från totalt 10 541 timmar 2013 till 11 316 timmar 2017. En ökning kan också noteras för varje enskilt språk (se avsnitt 5.3.3). Därmed har det nya kravet uppfyllts hittills. När det gäller dialogen med berörda grupper bedömde granskningsnämnden i beslutet avseende 2016 att SVT och UR hade uppfyllt kravet, men inte SR (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a s. 86).

Skärpt krav på kvalitet i utbudet och dialog med berörda grupper

Det måste konstateras att många inom de nationella minoriteterna varken talar eller förstår respektive minoritetsspråk. Företrädare för nationella minoriteter har även påtalat att det också är centralt att public service bidrar till att revitalisera språken och synliggöra minoriteternas kultur, medan företrädare för teckenspråkiga lyfter fram att tvåspråkiga program är viktiga för att föräldrar och anhöriga till teckenspråkiga ska kunna lära sig teckenspråket. Intresseorganisationerna efterfrågar vidare en högre kvalitet på programmen vilket de anser kan säkerställas genom att personer som behärskar språken deltar i produktionsprocessen och i urvalet av utbudet. Public service-bolagen framför å sin sida att det är svårt att hitta utbildade journalister och tolkar som behärskar språken, liksom teckenspråkstolkar som själva är döva. Bolagen anser att denna svårighet i relation till nuvarande krav på ett årligt ökat utbud inte främjar framtagandet av ett högkvalitativt innehåll.

Kommitténs uppdrag i denna del handlar bl.a. om att stärka kvaliteten i public service-bolagens utbud på de nationella minoritetsspråken och teckenspråk. Behovet av detta lyfts också fram av såväl bolagen själva som olika intresseorganisationer. Mot denna bakgrund bör det föras in ett krav i sändningstillstånden om att utbudet på minoritetsspråk och teckenspråk ska hålla en hög kvalitet.

En viktig faktor för att bolagen ska kunna avgöra vad som utgör hög kvalitet i detta sammanhang är att rekrytera personer med kompetens om och erfarenhet av målgruppernas behov. Ett naturligt verktyg för att bedöma om publiken upplever innehållet som relevant och angeläget blir också den dialog med berörda grupper som bolagen ska ha enligt sina tillstånd. Denna kan bl.a. inkludera frågor om hur bolagen kan åstadkomma en större bredd i utbudet, för såväl minoritetsspråkstalande och teckenspråkiga som andra användare, och hur grupperna kan vara mer delaktiga i denna programproduktion. Som framgår ovan har SR inte haft någon dialog under de tre första åren i denna tillståndspanad. Det kan därför finnas skäl att skärpa villkoret på så sätt att dialogen ska vara kontinuerlig, vilket borde innebära åtminstone ett tillfälle per år.

Utbudets omfattning

Det följer som nämns ovan av internationella åtaganden och nationell lagstiftning att de nationella minoritetsspråken ska skyddas och främjas (avsnitt 5.3.1). Det allmänna har också ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Kommittén anser mot denna bakgrund att det även fortsättningsvis ska ställas krav på att bolagens utbud på samiska, finska, meänkieli och romani chib har en viss omfattning. Det samma gäller SVT:s och UR:s utbud på teckenspråk.

Som framgår ovan har bolagen enligt nu gällande villkor ökat sitt samlade utbud på språken varje år under tillståndspanaden, men de bedömer samtidigt att kravet på årlig ökning riskerar att leda till ett innehåll av lägre kvalitet, bl.a. beroende på svårigheter att rekrytera personer med rätt kompetens. För att förbättra förutsättningarna för ett utbud av hög kvalitet anser därför kommittén att en rimlig nivå kan vara att utbudet på de aktuella språken varje år under nästa tillståndspanad ska uppgå till minst samma nivå som den som uppnås i slutet av nuvarande tillståndspanad, dvs. 2019. Kommittén anser vidare att det är rimligt att kravet ska gälla varje språk för sig, dvs. utbudet på respektive språk ska ha minst samma omfattning som 2019. Det går naturligtvis inte att veta i dagsläget vilken nivå detta faktiskt blir, men det får förutsättas att bolagen liksom hittills

under tillståndsperioden tar villkoret om en betydande årlig ökning av utbudet på allvar även under de återstående två åren av perioden.

Enligt nuvarande sändningstillstånd ska samtliga tre bolag erbjuda ett utbud på jiddisch och andra minoritetsspråk utöver de nationella minoritetsspråken. Jiddisch är alltså i dagsläget det enda av de nationella minoritetsspråken för vilket det inte finns ett krav på en årlig ökning. Som framgår i avsnitt 5.3.3 är bolagens utbud på språket också mycket litet. I förarbetena inför tillståndsperioden anförde regeringen att det inte är rimligt att ställa samma krav avseende detta språk eftersom antalet jiddischtalande är få (prop. 2012/13:164 s. 43). Kommittén noterar dock att denna särbehandling utgör en avvikelse från Sveriges rättsligt bindande internationella åtaganden och anser av detta skäl, till skillnad från den tidigare regeringen och i likhet med utredningen om en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:60 s. 235), att jiddisch ska ges samma ställning i sändningstillstånden som övriga nationella minoritetsspråk. Mot bakgrund av att utbudet på jiddisch är negativt särbehandlat i dag är det dessutom rimligt att public service-bolagen ökar sin ambitionsnivå för språket framöver. Kommitténs uppfattning är därför att utbudet på jiddisch bör öka under nästa tillståndsperiod i förhållande till den nivå som uppnås i slutet av nuvarande period.

Bolagen får enligt nuvarande sändningstillstånd fördela ansvaret sinsemellan för olika slags insatser i fråga om programverksamhet på minoritetsspråk och program om och för personer med funktionsnedsättning. I likhet med vad regeringen anförde inför tillståndsperioden bedömer kommittén att bolagens samarbete om detta utbud är ett led i en effektiv resursanvändning (prop. 2012/13:164 s. 44). Möjligheten till ansvarsfördelning på detta område bör därför finnas kvar. En del i denna ansvarsfördelning kan vara att genom hänvisningar vägleda användarna till utbud på minoritetsspråk hos andra public service-bolag.

5.3.6 Större flexibilitet för bolagen att välja plattform bidrar till ökad synlighet för utbudet

Bedömning: En större flexibilitet för public service-bolagen att välja på vilka plattformar minoritetsspråks- och teckenspråksprogrammen ska tillgängliggöras bör bidra till att öka utbudets synlighet.

Sändningstillstånden omfattar public service-bolagens sändningar i marksänd radio och tv. Det finns inga krav på att minoritetsspråks- och teckenspråksutbudet ska sändas i utpekade kanaler eller vid särskilda tider. Följaktligen redovisar bolagen inte i detalj var och när programmen sänds, men kommittén noterar att utbudet generellt inte har en framträdande plats i de största kanalerna på bästa sändningstid. Som exempel lägger SR, som sänder överlägset flest timmar på minoritetsspråk, en mycket stor del av programmen i den digitala kanalen Sisuradio och i FM-kanalen P6 som endast sänds över Stockholmsområdet. Det kan med andra ord ifrågasättas om de marksända minoritetsspråksprogrammen är särskilt synliga för den breda allmänheten i dag. Liknande invändningar kan göras när det gäller SVT:s och UR:s program på teckenspråk.

Bolagen tillhandahåller även utbudet på sina egna onlineplattformar och bedömer själva att detta bidrar till en ökad synlighet för programmen. Att i ännu högre grad tillgängliggöra innehållet digitalt är också naturligt mot bakgrund av att publiken allt mer söker sig till onlinemiljön där den kan bestämma när och på vilken enhet innehållet ska konsumeras. Som lyftes fram i kommitténs samråd med företrädare för de nationella minoriteterna och teckenspråkiga finns samma användarmönster inom dessa grupper som i befolkningen i övrigt.

Som nämns ovan omfattar inte dagens reglering program som tillhandahålls via internet, och public service-bolagen får inte heller tillgodoräkna sig dessa program vid uppfyllandet av sina uppdrag. Kommittén bedömer att detta hämmar bolagens intresse och möjligheter att utveckla utbudet på internet, bl.a. på minoritetsspråk och teckenspråk. En möjlighet att tillgodoräkna sig verksamhet på internet vid uppföljningen av uppdraget (se avsnitt 7.2) skapar i detta hänseende en större flexibilitet för bolagen att välja på vilka plattformar utbudet ska tillhandahållas.

En farhåga som har lyfts fram, bl.a. av utredningen för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:60 s. 236), är att bolagen flyttar över hela utbudet på minoritetsspråk till onlinemiljön. Denna oro delas dock inte av de intresseorganisationer som kommittén har samrått med, men samtidigt framhåller företrädarna att de förväntar sig ett brett utbud i marknätet. Bolagen anser själva att det viktiga är att placera utbudet där det når flest användare. Detta bör vara en vägledande princip även med en mer teknikneutral reglering. Analysen av hur minoritetsspråks- och teckenspråksutbudet bäst når sin publik kan vidare bli ett viktigt inslag i den kontinuerliga dialog som bolagen ska ha med de berörda grupperna (se avsnitt 5.3.5).

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att en ökad flexibilitet för bolagen att välja vilka plattformar som programmen ska tillhandahållas på – vilken följer av en möjlighet att tillgodoräkna sig verksamhet på internet – kan bidra till att öka minoritetsspråks- och teckenspråksutbudets synlighet. En mer teknikneutral reglering av public service-uppdraget, som kan bli följderna av kommande grundlagsutredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (se kapitel 3), kan på något längre sikt öka bolagens flexibilitet ytterligare när det gäller val av plattform för utbudet.

Som diskuteras i avsnitt 7.2 kan en reglering som leder till en utarmning av det utbud som sänds i marknätet vara problematisk i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen. Varje enskilt tillståndsvillkor ska därför huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Detta gäller även villkoren avseende minoritetsspråk och teckenspråk. Om en för stor andel verksamhet på internet får tillgodoräknas kan det ifrågasättas om tillståndsvillkoren i marknätet har uppfyllts.

5.3.7 Nyhetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

Bedömning: Kravet på SR och SVT att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning inkluderar bolagens ordinarie nyhetsverksamhet, men är särskilt viktigt i extrema nyhetslägen.

I detta avsnitt behandlas bl.a. frågan om hur kvaliteten i teckenspråksutbudet och språkets synlighet kan stärkas inom public service. Teckenspråkiga berörs också av sändningstillståndens villkor när det

gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Enligt tillstånden ska alla tre bolagen beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig bolagens utbud ska höjas och tillgängligheten förbättras. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. Bolagen ska också ha en dialog med de berörda grupperna.

Inför nuvarande tillståndsperiod uttalade regeringen att SVT:s verksamhet på teckenspråk liksom tidigare skulle fokuseras på nyheter, information och kulturprogram (prop. 2012/13:164 s. 43).

Vid kommitténs samråd med företrädare för teckenspråkiga har Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) och Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDUF) riktat skarp kritik mot SVT:s nyhetsverksamhet för döva och teckenspråkiga i samband med terrorattacken på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017. Enligt förbunden dröjde det mycket lång tid innan bolaget sände sitt första teckenspråkstolkade nyhetsprogram och när det väl sändes var det svårt för målgruppen att hitta på bolagets onlineplattform SVT Play. SVT har senare uppgett för organisationerna att textning är den service som bolaget kan ge till döva i extrema nyhetslägen medan teckentolkade nyheter kan sändas senare, när nyhetsläget är mindre akut, av redaktionen som gör Nyhetstecken (dnr Komm2018/00061-24). Organisationerna framhåller dock att textning inte är likvärdigt med att få information på sitt förstaspråk, vilket för många i målgruppen är teckenspråk.

Kommittén instämmer med SDR och SDUF om att det just vid akuta nyhetslägen är extra viktigt att inte exkludera vissa grupper, särskilt personer med funktionsnedsättning som kan ha svårt att hitta andra informationskanaler. Vid större kriser eller störningar i samhället vilar huvudansvaret för framtagande och förmedling av krisinformation på myndigheter som Polisen, räddningstjänsten och MSB. Hur denna information ska utformas för att vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning är inte en fråga för kommittén.

Däremot berörs public service genom kravet på SR och SVT att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten (VMA) om en myndighet begär det. Enligt sändningsvillkoren ska bolagen se till att meddelandet ges en lämplig utformning, vilket skulle kunna innebära en anpassning till behoven hos personer med

funktionsnedsättning. Då VMA i regel är mycket korta meddelanden som ska skickas ut i akuta lägen utan fördröjning är ett krav på teckenspråkstolkning av dessa knappast rimligt.

Kommittén anser inte att det finns skäl att skärpa public servicebolagens villkor i detta avseende. Som framgått ovan ska bolagen beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Däremot vill kommittén understryka vad regeringen anförde inför tillståndsperioden om att nyhetsverksamhet är ett viktigt fokusområde för SVT:s verksamhet på teckenspråk. Vid extrema nyhetslägen är det av naturliga skäl extra viktigt att nyhetssändningarna är tillgängliga för personer med särskilda behov.

SVT har med anledning av kritiken efter bevakningen av terrorattacken på Drottninggatan i Stockholm initierat ett förändringsarbete kring arbetssätt och rutiner för att snabbare kunna erbjuda teckenspråkstolkning i alla lägen. Som ett resultat av detta kommer bolaget att erbjuda teckenspråkstolkning av en daglig nyhetssändning på vardagar med start hösten 2018 (SVT 2018d). Kommittén uppfattar detta som ett viktigt steg för att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig SVT:s utbud.

5.4 Programverksamhet med nyheter på olika språk

Kommitténs uppdrag är att bedöma behovet av ett uppdrag om programverksamhet med nyheter om Sverige och svenska förhållanden riktad till en utländsk publik och föreslå hur ett eventuellt uppdrag bör formuleras.

5.4.1 Bakgrund

SR:s sändningar till utlandet

Utlandssändningarna inleddes 1938 och bestod i huvudsak av nyhetsprogram på engelska, franska och tyska. En förebild var den internationella verksamhet som bedrevs av BBC. Utbudet har varierat under åren och i praktiken har det delvis styrts av utvecklingen i omvärlden. Exempelvis bedrevs sändningar på de baltiska språken i samband med Sovjetunionens upplösning.

Programmen har sänts via kortvåg och mellanvåg för att möjliggöra mottagning i utlandet. I takt med teknikutvecklingen har även andra distributionssätt använts, t.ex. satellit och internet. Även återutsändningar i andra länders FM-nät har förekommit. Sändningarna på kort- och mellanvåg lades ner av SR 2010 med hänvisning till den tekniska utvecklingen och att det kostade för mycket att upprätthålla denna typ av radiodistribution. Sändningar på engelska, tyska och ryska fortsatte på internet och via satellit till 2015, därefter har den verksamhet som SR bedriver under beteckningen Radio Sweden varit inriktad på att förse nyanlända i Sverige med nyheter. Radio Sweden är i dag en del av Ekoredaktionen och sänder på arabiska, kurdiska, persiska, somaliska och engelska. Utbudet tillgängliggörs på sverigesradio.se och vissa inslag sänds i FM-nätet (P6) över Stockholmsområdet. Sändningar till utlandet förekommer således inte längre.

Utlandsverksamheten har finansierats på olika sätt genom åren. Ursprungligen med licensmedel, men från 1960-talet fram till 1995 var verksamheten skattefinansierad, inledningsvis med anslag via Utbildningsdepartementet men från 1970 var Utrikesdepartementet ansvarigt. Från och med 1995 finansierades verksamheten med tv-avgiftsmedel, men finansieringen var fortsatt skild från SR:s övriga verksamhet, dvs. ett särskilt anslag utgick till Radio Sweden i den årliga medelstildelningen. Från och med 2002 anvisades medel för utlandssändningarna tillsammans med övriga medel för SR. För år 2001, dvs. det sista året då medel anvisades särskilt för Radio Sweden, tilldelades verksamheten 40,3 miljoner kronor (cirka 2,2 procent av SR:s ordinarie medelstildelning). I förhållande till årets medelstildelning motsvarar det cirka 63 miljoner kronor.

SR:s uppdrag att sända till utlandet

Bestämmelser om utlandssändningar fanns i det tidigare avtalet mellan staten och SR och finns fortsatt i företagets nuvarande sändningstillstånd. I avtalet för perioden 1993–1996 stod att SR ska sända program avsedda för mottagning i utlandet (5 §). I avtalets 17 § förtydligades att SR:s program för sändningar till utlandet ska ge dels svenskar som befinner sig utomlands, dels utländsk publik möjlighet att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. Vidare

stod att programmen bör ge kunskap om Sverige och bidra till förståelse för det svenska samhället.

I det nuvarande sändningstillståndet finns ingen tydlig skrivning om att SR ska sända program avsedda för mottagning i utlandet, motsvarande den som tidigare fanns i avtalet. Denna skrivning försvann 1997, då avtalskonstruktionen ersattes med tillstånd och tillståndsvillkor. Av det nuvarande sändningstillståndet framgår i stället att SR medges rätt att sända ljudradioprogram avsedda för mottagning i utlandet. Av tillståndets innehållsbestämmelser (13 §) följer sedan att SR:s program för sändningar till utlandet ska ge dels svenskar som befinner sig utomlands, dels utländsk publik, möjlighet att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. Programmen bör syfta till att ge kunskap om Sverige och bidra till förståelse för det svenska samhället. Det är samma formulering som fanns i det tidigare avtalets 17 §.

Enligt den s.k. villkorslistan i radio- och tv-lagen, som infördes 1997, saknas möjligheten att ställa villkor om skyldighet att sända till utlandet. Att SR:s tillståndsvillkor saknar en bestämmelse om att företaget ska sända till utlandet måste dock ses i sitt sammanhang. Det kan bl.a. framhållas att verksamheten med sändningar till utlandet finansierades med ett särskilt anslag i samband med övergången från avtal till sändningstillstånd med villkor, dvs. då den tidigare skrivningen om att SR ska sända program avsedda för mottagning i utlandet försvann. Genom den årliga medelstilldelningen till Radio Sweden befästes verksamheten med skrivelser i budgetpropositionen. I public service-propositionen inför den första perioden med sändningstillstånd och anslagsvillkor framhöll också regeringen att Radio Swedens uppdrag ska kvarstå oförändrat (prop. 1995/96:161 s. 89).

Frågan om utlandssändningarna har inte tagits upp särskilt i de två senaste public service-propositionerna. Frågan berördes senast inför tillståndspanoroden som inleddes 2007. Regeringens förslag var då att SR:s program för sändningar till utlandet ska ge dels svenskar som befinner sig utomlands, dels utländsk publik, möjlighet att få och upprätthålla kontakt med Sverige (prop. 2005/06:112 s. 64). Regeringen framhöll samtidigt att det är SR:s direktion som fattar beslut om vilka språk Radio Sweden ska sända på till utlandet. I propositionen som föregick tillståndspanoroden 2002–2006 föreslog regeringen att SR:s uppdrag att sända program till utlandet ska vara

oförändrat. I samma proposition föreslogs att Radio Swedens medelstildelning skulle bli en del av SR:s samlade medelstildelning. Med anledning av det förslaget framhöll regeringen att denna förändring inte skulle påverka verksamhetens inriktning (prop. 2000/01:94 s. 52 f.). Riksdagen godkände regeringens förslag om Radio Sweden vid båda tillfällena. Några särskilda uttalanden om sändningar till utlandet gjordes inte i samband med utskottsbehandlingen (bet. 2000/01:KrU8 och bet. 2005/06:KrU28).

SR tolkar sändningstillståndet så att de har en rätt men inte en skyldighet att bedriva utlandssändningar (dnr Komm2017/00395-74). Granskningsnämnden för radio och tv har vid sin bedömning av SR:s public service-redovisning för 2016 uppfattat ordalydelsen i tillståndet på samma sätt som SR, dvs. att någon skyldighet att bedriva sändningar till utlandet inte föreligger. Nämnden noterar samtidigt att villkoret kan tolkas på olika sätt (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a).

Kommitténs uppfattning är att SR har ett uppdrag att sända till utlandet enligt nuvarande sändningstillstånd. När det gäller tolkningen av sändningstillståndets uppdrag bör ledning sökas i de uttalanden som gjorts av regering och riksdag. Riksdagen har inte tagit ställning till att förändra uppdraget om sändningar till utlandet. Som framgår ovan har det när frågan behandlats tydligt framgått att verksamheten ska bestå.

Kommittén menar inte att detta innebär att uppdraget att bedriva sändningar till utlandet måste ske genom kort- och mellanvågssändningarna. Regeringen påpekade i den proposition som senast behandlade SR:s utlandssändningar att det är viktigt att SR kan anpassa verksamheten efter den tekniska utveckling som sker och som bl.a. medger nya sätt att distribuera företagets programverksamhet (prop. 2005/06:112 s. 65). Av särskild betydelse för denna bedömning är att det handlar om en sändningsverksamhet som riktar sig till en publik utanför Sverige.

SVT:s sändningar till utlandet

SVT har inget uppdrag motsvarande SR:s när det gäller sändningar till utlandet. SVT har dock bedrivit sändningar till utlandet genom SVT World. Till skillnad från SR:s utlandssändningar har verksamheten aldrig syftat till att förse andra språkgrupper än den svenska med information och nyheter om Sverige, utan kanalen har bestått av ett urval av det utbud som också tillhandahållits för publiken i Sverige. Vid sidan av satellitdistribution har kanalen sänts i det finska marknätet som en del av det sverigefinska tv-utbytet. Verksamheten upphörde den 30 april 2017. Orsaken var att Yle förändrat sin kanalstruktur och inte längre hade utrymme för SVT World samt att den abonnemangsbaserade satellitdistributionen till övriga världen inte bar kostnaderna för kanalen. De särskilda medel som tidigare utgick till SVT för överföring av kanalen till Finland (11,5 miljoner kronor 2016) har därför upphört. Det kan tilläggas att SVT World var en sidoverksamhet som skulle bära sina egna kostnader.

5.4.2 Behovet av nyhetsverksamhet på olika språk

Bedömning: Det finns ett behov av programverksamhet inom public service med nyheter på olika språk. Ansvaret för denna verksamhet bör bäras av SR.

Den politiska utvecklingen i vår närmaste omvärld och det förändrade säkerhetspolitiska läget har också påverkat förutsättningarna för medier att verka. Saklig nyhetsrapportering från oberoende medier är därför mycket betydelsefull och kan spela en viktig roll för människor i vår omvärld att kunna skapa sig en bild av händelseutvecklingen. Nyheter från Sverige på andra språk är också en värdefull informationskälla för utländska journalister för vidarereportering i hemlandet. Det är därför rimligt att public service har ett uppdrag att tillhandahålla nyheter om Sverige för en utländsk publik.

Av de tre bolagen är SR mest lämpat att bära ansvaret för detta uppdrag. SR har erfarenhet av nyhetsförmedling på olika språk, vilket SVT saknar. Det är vidare lättare att tillhandahålla ljud än rör-

lig bild för en utländsk publik, både distributionstekniskt och kostnadmässigt. Rättighetsfrågorna är mindre problematiska för ljud än rörlig bild. UR har inget nyhetsuppdrag.

Kommittén vill poängtera att det inte handlar om att sprida en viss bild av Sverige. Verksamheten ska bestå av oberoende nyhetsrapportering och det är avgörande att den bedrivs i enlighet med de journalistiska principer som gäller för SR:s övriga verksamhet. Det är således en verksamhet som skiljer sig från det som görs inom ramen för Sverigefrämjandet. Kommittén noterar att det framför allt inom Utrikesdepartementets område görs betydande insatser för att informera om Sverige och svenska förhållanden utomlands. Men den verksamheten omfattar inte en regelbunden oberoende nyhetsrapportering, vilket bör vara i fokus för denna del av SR:s programverksamhet.

5.4.3 Hur bör ett uppdrag formuleras?

Förslag: Sveriges Radio ska erbjuda ett utbud av nyheter på olika språk. Utbudet ska vara relevant för människor i Sverige och för människor i Sveriges närområden som inte kan ta del av nyheter på svenska.

Om ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen så medger ska uppdraget till SR att bedriva nyhetsverksamhet på olika språk preciseras på så sätt att uppdraget innebär att tillhandahålla utbudet ifråga online.

I föregående avsnitt bedömer kommittén att det finns ett behov av programverksamhet med nyheter om Sverige och svenska förhållanden riktad till en utländsk publik. Mot bakgrund av att teknikutvecklingen inneburit att den tidigare distributionsmässiga grunden för verksamheten, dvs. sändningar via kort- och mellanvåg, blivit obsolet bedömer kommittén att uppdragets formulering behöver förändras för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering på området. Det görs lämpligast genom att nuvarande § 13 första stycket i SR:s sändningstillstånd ersätts. Den föreslagna formuleringen *SR ska erbjuda ett utbud av nyheter på olika språk* avser att förtydliga att det handlar om nyhetsverksamhet. Som framgått ovan är det avgörande

att samma journalistiska principer gäller för denna nyhetsverksamhet som för SR:s övriga nyhetsverksamhet. Av den anledningen bör andra stycket i 13 § kvarstå. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i sändningstillståndets 8 § om nyhetsverksamhet, t.ex. att nyheterna ska ge allsidig information, även fortsättningsvis ska tillämpas med avseende på varje språkgrupp för sig. Att nuvarande utformning av första stycket ersätts innebär vidare att verksamheten inte längre ska syfta till att förse svenskar som befinner sig i utlandet med möjligheten att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. Detta behov tillgodoses även utan denna del av bestämmelsen eftersom merparten av SR:s utbud finns tillgängligt på webben utan geoblockering.

Förslaget till formulering innebär vidare att utbudet ska vara relevant för människor i Sverige och för människor i Sveriges närområden som inte kan ta del av nyheter på svenska. Utformningen av villkoret har en förebild i minoritetsspråkparagrafen, som bl.a. innehåller ett villkor om att SR, utöver de nationella minoritetsspråken, även ska erbjuda ett utbud på andra minoritetsspråk. I enlighet med tidigare ställningstaganden från regering och riksdag ska SR självt få avgöra vilka språk som nyheterna ska tillgängliggöras på. Senast i propositionen inför tillståndspanoraden som inleddes 2007 konstaterade regeringen att SR:s direktion själva fattar beslut om vilka språk SR International/Radio Sweden ska sända på till utlandet. Mot bakgrund av kommitténs bedömning av behovet av programverksamheten är det rimligt att uppdraget konkretiseras på så sätt att utbudet ska vara relevant också för människor i Sveriges närområden som inte kan ta del av nyheter på svenska. Förslaget till ny utformning av uppdraget rymmer även det nyhetsutbud som SR för närvarande erbjuder på arabiska, kurdiska, persiska, somaliska och engelska till en nyanländ publik.

Eftersom programverksamheten bl.a. syftar till att nå människor i Sverige som inte kan ta del av nyheter på svenska är det rimligt att SR:s formella möjlighet att uppfylla tillståndsvillkoret består i att utnyttja marksändningar inom landet. Exempelvis sänder SR kanalen P6 över Stockholm på frekvensen 89,6 MHz. Kanalen beskrivs av SR som den flerspråkiga kanalen och innehåller bl.a. Radio Sweden – News in English, program från Sameradion, Sisuradio och vidare-sändningar från BBC World Service. Kommittén vill samtidigt framhålla att ett viktigt syfte med verksamheten är att nå en utländsk

publik med intresse för Sverige. Som kommittén framfört är meningen inte att de tidigare kort- och mellanvågssändningarna ska behöva återupptas. Det är en otidsenlig distributionsform och allt färre har den mottagningsutrustning som krävs för att kunna lyssna på sändningarna. Att tillgängliggöra programutbudet ifråga via internet är ett sätt att nå denna målgrupp. Det kan även nämnas att den programverksamhet SR tidigare bedrev under beteckningen Radio Sweden från 2010, då kortvågssändningarna lades ned, t.o.m. 2016 bl.a. fanns tillgänglig på webben.

I avsnitt 3.4 föreslår kommittén, under förutsättning att vissa grundlagsändringar genomförs, att public service-bolagens programverksamhet genom tråd ska omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet. Kommitténs uppfattning är att SR ska tillhandahålla nyheter på olika språk, bl.a. de som används i Sveriges närområden. Detta görs mest effektivt genom att programutbudet ifråga tillhandahålls via webben. Eftersom det inte är möjligt att ställa sådana krav utan en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen menar kommittén att den föreslagna regleringen ska kompletteras när de rättsliga förutsättningarna medger det. I praktiken kan det innebära, enligt de förslag som presenteras om ändamålsenlig reglering på kort och lång sikt, att en sådan förändring kan gälla från 2023.

5.5 SVT:s ansvar för svensk film

Enligt direktiven ska kommittén utifrån SVT:s avgörande betydelse för svensk filmproduktion föreslå hur bolagets ansvar för svensk film ska formuleras. Kommittén slår i detta avsnitt fast att ansvaret för svensk filmproduktion ska komma till uttryck på samma sätt som i dag. I syfte att öka transparensen gentemot filmbranschen lämnar kommittén förslag om att SVT i förväg ska redovisa sitt planerade engagemang för svensk film.

5.5.1 SVT:s roll under filmavtalet

Den svenska filmpolitiken förverkligades tidigare huvudsakligen genom det närmast världsunika filmavtalet. Genom avtalet garanterades medel till produktion, distribution och visning av svensk

film. SVT var en av parterna som tillträtt avtalet och bidrog till produktionen av svensk film genom att varje år bidra med en viss summa som sedan fördelades som stöd av Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet). Under det sista filmavtalet, som löpte under perioden 2013–2016, bidrog SVT med från 42,1 miljoner kronor till 44,7 miljoner kronor per år. Utöver detta garanterade SVT att årligen använda ungefär motsvarande belopp för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter vad gäller nya svenska långfilmer samt nya svenska kort- och dokumentärfilmer (det s.k. garantibeloppet). En del av den summan skulle vidare användas till samproduktion och medfinansiering av film som fick förhandsstöd från Filminstitutet. Medel som SVT använde till egna produktioner av film räknades inte in i garantibeloppet. SVT var härigenom, efter staten och biografbranschen, den tredje största finansiären av svensk film genom filmavtalet. De andra tv-bolagen som var parter i filmavtalet var TV4, C More Entertainment, MTG och SBS TV, numera Discovery Networks Sweden.

5.5.2 Nuvarande reglering

SVT:s uppdrag på filmområdet är en del av kulturuppdraget som kommer till uttryck i 9 § i sändningstillståndet. I stora drag innebär uppdraget att SVT ska bevaka kulturhändelser, producera kulturprogram och tillgängliggöra föreställningar, konserter m.m. Som en del av kulturuppdraget ska SVT även bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion.

Flera tidigare public service-utredningar har analyserat om SVT:s ansvar för svensk filmproduktion borde stärkas. Den förra public service-kommittén uttalade 2012 att SVT:s verksamhet på filmområdet på olika sätt bidrar till att fullgöra bolagets kulturuppdrag, exempelvis genom att SVT visar betydande mängd fiktion, drama och dokumentär i både lång- och kortfilmsformat, vilket bidrar till att uppfylla bolagets uppdrag om att tillgängliggöra kultur. Enligt utredningen gjorde även SVT investeringar i svensk film som gick utöver överenskommelsen i filmavtalet. Investeringarna gjordes utifrån företagets uppdrag att bidra till utvecklingen av svensk film. Utredningen bedömde att det inte fanns ett behov av att stärka SVT:s uppdrag när det gäller utvecklingen av svensk filmproduktion,

eftersom SVT genom sitt deltagande i filmavtalet tog ett stort ansvar för filmen. Public service-kommittén betonade att SVT även fortsättningsvis skulle fortsätta att ta det ansvaret under kommande tillståndsperiod, oavsett om filmpolitiken skulle komma att regleras via ett filmavtal eller på annat sätt (SOU 2012:59 s. 116 ff.).

Regeringen delade utredningens bedömning, men uttalade att SVT:s engagemang för svensk filmproduktion tydligt bör redovisas i public service-redovisningarna och, i de delar som rörde filmavtalet, till Filminstitutet. För det fall att ett nytt filmavtal inte träffades förutsatte regeringen att SVT redovisade sitt engagemang för svensk filmproduktion i public service-redovisningarna (prop. 2012/13:164 s. 48). I anslagsvillkoren för 2018 infördes ett krav på att SVT ska redovisa omfattningen av och formerna för företagets engagemang för utvecklingen av svensk filmproduktion.

Mot bakgrund av att SVT var part i filmavtalet fanns det således tidigare inte anledning att förtydliga eller närmare reglera SVT:s ansvar för svensk film.

5.5.3 Filmpolitiken efter filmavtalet

Filmavtalet sades upp av staten i maj 2015 och upphörde att gälla den 31 december 2016. Omställningen av filmpolitiken innebar att staten tog över helhetsansvaret för finansieringen av svensk filmproduktion. En följd av omställningen blev att den 10-procentiga biografavgiften som varit en del av filmavtalet samtidigt upphörde. Då förekomsten av en särskild biografavgift motiverat en sänkning från momsats om 25 procent på biobiljetter till 6 procent, innebar det att momsen på biobiljetter åter höjdes till 25 procent.

I syfte att vidga den krets som har inflytande över filmstödens utformning och öka insynen i stödverksamheten inrättades även olika branschråd som samråder med Filminstitutet. I samband med omställningen formulerades även nya filmpolitiska mål och en vision för svensk film. Målen antogs av riksdagen i juni 2016 (prop. 2015/16:132, bet 2015/16:KrU11, rskr. 2015/16:289).

Som en följd av omställningen har Filminstitutet sett över samtliga filmstöd. Eftersom filmbranschen behöver långsiktiga och stabila förutsättningar implementeras de förändringar som görs av filmstödens utformning successivt. Våren 2018 pågår omställningen

av filmpolitiken fortfarande, i och med att de olika aktörerna i den svenska filmbranschen anpassar sin verksamhet efter de nya förutsättningarna.

SVT:s satsning på film efter filmavtalet

I propositionen som föregick omställningen av filmpolitiken uttalar regeringen att SVT:s roll som finansiär av svensk filmproduktion skiljer sig från övriga tv-bolags, dels genom omfattningen av investeringar och produktioner, dels genom SVT:s uppdrag i allmänhetens tjänst (prop. 2015/16:132 s. 38). Under 2016 började SVT förbereda bolaget för en stärkt roll, bl.a. genom ett stort antal samtal med olika kreatörer och produktionsbolag i filmbranschen. SVT beslutade utifrån samtalen att öka satsningarna inom alla filmområden (kort-, lång-, barn- och dokumentärfilm) samt att tillsammans med externa kreatörer i filmbranschen vara mer aktiva redan i filmernas utvecklingsfas.

SVT har åtagit sig att under perioden 2017–2019 bidra med sammanlagt 300 miljoner kronor till svensk film. I public service-redovisningen för 2017 anges att bidraget fördelas på fem kategorier – långfilm, kortfilm, dokumentär, kulturdokumentär och talangsatsningar. Det sistnämnda sker inom ramen för talangutvecklingsprogrammet Moving Sweden tillsammans med Filminstitutet. Under 2017 har SVT ingått avtal för 94,3 miljoner kronor, varav 49,4 miljoner kronor till långfilm, 19,3 miljoner kronor till dokumentärfilm, 13,2 miljoner kronor till talangsatsningar, 8,3 miljoner kronor till kulturdokumentär och 4,1 miljoner kronor till kortfilm (SVT 2018a s. 43 f.).

SVT har för kommittén uppgett att bolagets vision och mål med samarbetena inom film är att höja verkshöjden på svensk film så att den svenska filmen kan återta andelar från den utländska filmen i Sverige. Under senare år har den svenska biograffilmen tappat i betydelse för besökarna och SVT ser som sin roll att ändra på detta. Bolaget menar dock att det är lika viktigt att säkerställa bredden inom svensk film så att den också kan vara en garant för en högkvalitativ produktion som riktar sig till en något smalare publik.

Mot bakgrund av globaliseringen och digitaliseringen ser SVT ett behov av att ytterligare öka kvaliteten i sitt utbud för att stå sig i

konkurrensen mot de internationella aktörerna, bl.a. Netflix och HBO Nordic. SVT påbörjade därför under 2017 en omfattande omläggning av sin verksamhet för att öka satsningarna på svenskt drama och svensk film. De medel som SVT nu investerar i filmproduktion ger ett direkt ägande i filmerna som kan generera intäkter till bolaget, till skillnad från under filmavtalet, då en stor del av SVT:s medel fördelades som stödmedel via Filminstitutet.

5.5.4 Filmbranschen behöver stöd och transparens

I filmpropositionen skriver regeringen att film är en av de viktigaste konstformerna i vår tid. Film når ut till de allra flesta, oavsett ålder och bakgrund och kan både underhålla och inspirera till diskussioner och omprövning av sådant vi tagit för givet. Film som kännetecknas av hög kvalitet och som upplevs relevant för publiken, bidrar till att skapa arenor för samtal och samhällsdebatt. Genom att synliggöra en mångfald av röster och berättelser bidrar filmen till att stärka yttrandefriheten och är därmed en viktig del i en fungerande demokrati (prop. 2015/16:132 s. 17 f.).

Från att tidigare enbart ha visats i några få visningsfönster, på begränsade tider, finns film i dag tillgänglig för alla, i en mängd olika visningsfönster, dygnet runt. Den digitala utvecklingen har revolutionerat möjligheten att konsumera men också att producera film och rörlig bild. På många sätt innebär den digitala utvecklingen nya möjligheter men den medför också utmaningar. Det handlar t.ex. om svårigheter att finansiera produktion av ny film och om den ökade illegala spridningen av upphovsrättsligt skyddat material.

Sverige är ett litet språkområde. Precis som i de nordiska grannländerna och i flera europeiska länder överlever inte den inhemska filmmarknaden utan statligt stöd i konkurrensen mot de globala aktörerna. Det är dyrt att producera film och ytterst få filmer lyckas gå med vinst varför de som är med och finansierar film tar en stor risk. Ledtiderna i filmproduktionen är långa, och många förutsättningar kan av olika anledningar förändras under tiden en filmproduktion pågår. Filmbranschen kräver därmed finansiell förutsebarhet och stabila förutsättningar för att fungera.

Det pågår förhandlingar mellan Film- och TV-producenterna (FTVP) och SVT om s.k. normalvillkor för film där bl.a. olika

modeller för fördelning av rättigheter och intäkter diskuteras. Utgångspunkten för förhandlingarna är dels att produktionsbolagen inte är garanterade några andra intäkter än de som filmerna eller produktionerna kan generera, dels att SVT inte längre bidrar med resurser till filmavtalet och därför kan de medel som SVT investerar i svensk film numera ge ett direkt ägande i filmprojekten, vilket kan generera intäkter för SVT.

5.5.5 SVT ska fortsatt bidra till svensk filmproduktion

Bedömning: SVT har en avgörande betydelse för svensk film och ska under kommande tillståndsperiod fortsatt bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion.

Efterfrågan på svenska dramaserier är för närvarande stor och dessa produktioner har därför stark ekonomisk potential. Det finns flera kommersiella tv-aktörer som satsar på kvalitativa dramaserier. Svensk film har inte samma utgångsläge. Trycket från de internationella aktörerna och digitaliseringens påverkan på publikens sätt att konsumera innehåll har satt en redan pressad kulturell uttrycksform under allt hårdare press. SVT:s roll som producent och beställare av svensk film är helt avgörande för den inhemska filmbranschen.

För att svensk film ska kunna utvecklas, engagera och fortsatt nå framgångar både på hemmaplan och ute i världen är det viktigt att svensk film får det stöd och goda förutsättningar som den behöver. Därför är SVT:s besked om sin satsning på film (avsnitt 5.5.3) välkommet för den svenska filmbranschen. SVT har med sitt uppdrag i allmänhetens tjänst och sin stabila finansiering möjlighet att fortsätta att ta ett stort ansvar för att bidra till att stärka den svenska filmen. Det ansvaret är en central beståndsdel i bolagets kulturuppdrag. Inom SVT:s breda innehållsuppdrag, som innebär att bolaget har ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet, bör det särskilt finnas plats för berättelser som aldrig hade fått berättats om det bara hade funnits en helt kommersiell marknad. På samma sätt kan SVT möjliggöra för kreatörer med en smalare inriktning att verka och utvecklas.

I vissa andra länder styrs public service-bolagen av betydligt fler villkor vad gäller deltagande i den inhemska filmproduktionen, jämfört med i Sverige. I exempelvis Danmark ställs krav på satsningarnas ekonomiska omfattning fördelat på respektive kategori av film och det finns även bestämmelser om begränsningar i bolagens möjligheter att förvärva och exploatera rättigheter i enskilda produktioner. SVT anser att dagens skrivningar som ålägger SVT ett ansvar för svensk film är tillräckliga. Precis som vad gäller andra delar av kulturuppdraget, kan SVT utföra uppdraget på filmområdet på ett oberoende och självständigt sätt, varför det inte finns anledning att reglera frågan närmare.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att SVT:s ansvar för att bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion fortsatt ska vara en del av bolagets kulturuppdrag och att dagens formulering, som kommer till uttryck i SVT:s sändningstillstånd, är ändamålsenlig. Inför den nuvarande tillståndperioden infördes krav i sändningstillståndet om att SVT:s mångsidiga kulturutbud skulle fördjupas, utvecklas och vidgas under tillståndperioden. Det gäller alltså SVT:s ansvar för svensk film.

Diskussioner pågår som nämnts mellan FTVP och SVT om normalvillkor för film och aktörerna i branschen arbetar för att förhålla sig till nya förutsättningar efter filmavtalet. En närmare reglering av SVT:s ansvar för film kan riskera att föregripa den process som nu pågår och få effekter som inte skulle gynna samspelet i filmbranschen.

Av SVT:s sändningstillstånd framgår även att bolaget inom ramen för sitt kulturuppdrag ska svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening, där särskild vikt ska läggas vid dramaproduktion. Ansvaret för dramaproduktionen är en viktig uppgift för SVT varför också det kravet bör bestå oförändrat under kommande tillståndperiod.

5.5.6 SVT ska redovisa sitt engagemang för svensk film

Förslag: SVT ska i underlag inför kommande tillståndsperiod redovisa hur bolaget avser att satsa på svensk filmproduktion. SVT ska även i de årliga public service-redovisningarna redovisa och följa upp hur engagemanget för svensk film fortlöper, samt redogöra för eventuella förändringar av bolagets satsning på film framöver.

Eftersom SVT är en avgörande aktör i den svenska filmbranschen får det stor påverkan hur bolaget väljer att satsa sina medel på film. Filmbranschen behöver långsiktiga och stabila förutsättningar. Det finns få stora aktörer på den svenska filmmarknaden och hur dessa aktörer agerar och samspelar påverkar hela den svenska filmbranschen. För att ge svensk film bättre förutsättningar att kunna planera långsiktigt behöver transparensen kring SVT:s satsning på filmproduktion öka. Därför föreslår kommittén att det skrivs in i anslagsvillkoren att SVT i ett underlag inför kommande tillståndsperiod ska redovisa hur bolaget avser satsa på svensk filmproduktion under hela tillståndsperioden och vilka målsättningar SVT har med sin satsning (se vidare avsnitt 9.2.1). Även om det blir svårt för SVT att med närmare precision redogöra för planerade satsningar på film under kommande tillståndsperiod kan information om bolagets ambitionsnivå och planerade riktning ändå ge filmbranschen ökad förutsebarhet och skapa större trygghet.

I anslagsvillkoren för 2018 infördes ett krav på att SVT ska redovisa omfattningen av och formerna för företagets engagemang för utvecklingen av svensk filmproduktion. SVT ska även fortsättningsvis i de årliga public service-redovisningarna följa upp hur engagemanget för svensk film fortlöper, samt redogöra för om bolaget ser behov av förändringar i satsningen framöver. Detta för att skapa en flexibilitet för SVT att kunna revidera sin satsning på svensk film allteftersom.

5.6 Ansvar för att stärka en livskraftig produktionsmarknad

5.6.1 Krav på mångfald i produktionen

I bolagens sändningstillstånd finns likalydande krav på att SR, SVT och UR ska verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egen programproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen. Därutöver innehåller tillståndsvillkoren för SR och SVT om kulturutbud krav på att bolagen på egen hand och i samarbete med externa producenter och utövare ska svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening. Utöver de uttryckliga kraven på utläggning av produktion innehåller också flera av innehållsbestämmelserna skrivningar om att bolagen ska erbjuda ett varierat eller mångsidigt programutbud inom de olika programkategorierna.

I anslagsvillkoren anges även att SR, SVT och UR i dialog med externa produktionsbolag ska säkerställa att företagets organisation för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet. SR och UR har krav på sig att i sina budgetunderlag ange i vilken utsträckning bolaget avser att satsa på extern radioproduktion. Kommittén föreslår att kravet tas bort, se avsnitt 7.4.6.

Ett minimikrav på anlitan av självständiga producenter vad gäller tv-sändningar ställs också i 5 kap. 7 § radio och tv-lagen (2010:696). Där anges att minst 10 procent av den årliga sändningstiden eller minst 10 procent av programbudgeten ska avse program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter. Bestämmelsen svarar mot artikel 16 i AV-direktivet.¹

¹ 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.

5.6.2 Förändringar inför nuvarande tillståndsperiod

Den förra public service-utredningen analyserade programföretagens beställarroll gentemot externa producenter, omfattningen av den externa produktionen och huruvida det var lämpligt att ytterligare reglera utläggningen av produktion på externa producenter. Utredningen fann att det inte var ändamålsenligt att reglera hur stor andel som skulle läggas ut på externa producenter. Det ansågs inte främja konkurrensen mellan extern och intern produktion. I stället föreslogs en modell för momskompensation som syftade till att öka konkurrensneutraliteten mellan intern och extern produktion. En ökad konkurrensneutralitet skulle enligt utredningen bidra till att den bästa programidén eller genomförandet i större utsträckning skulle vara styrande i valet av om produktionen ska göras internt eller externt (se mer om momskompensation under avsnitt 5.6.5 nedan).

Utredningen föreslog även att kravet på SR och UR att i budgetunderlaget ange i vilken omfattning företagen avser lägga ut radioproduktion på externa produktionsbolag skulle tas bort. Vidare ansåg utredningen att ingen ytterligare reglering gällande rättigheter skulle införas avseende utläggningar på externa producenter. I stället föreslogs att regeringen vid halvtidsöversynen skulle göra en utvärdering av hur SVT:s normalvillkor för produktionsarbeten, som vid tidpunkten för utredningen inte var färdigförhandlade, påverkade de externa producenterna (SOU 2012:59 s. 247 ff.).

Regeringen delade till stora delar utredningens bedömning och betonade att bolagen fortsatt skulle arbeta för att säkerställa att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglades av tydlighet och att detta arbete fortsatt skulle ske i dialog med de externa produktionsbolagen. Ingen ytterligare reglering av rättigheter föreslogs i fråga om utläggningar på externa producenter. Regeringen delade utredningens bedömning att normalvillkorens effekt skulle utvärderas under den kommande halvtidsöversynen.

Regeringen instämde dock inte i utredningens förslag om att ta bort kraven på SR och UR att i förväg redovisa hur mycket de avser lägga på extern radioproduktion. Kraven infördes för att stimulera bolagen till ökad extern produktion och regeringen menade att de fortsatt fyllde en viktig funktion genom ökad transparens gentemot de externa radioproducenterna.

Regeringen valde inte heller att gå vidare med utredningens förslag om att införa en modell för momskompensation. Som skäl för detta angavs bl.a. oklarheter om vilka varor och tjänster som skulle kunna omfattas av modellen, samt att förslaget skulle innebära extra kostnader för avgiftsbetalarna (prop. 2012/13:164 s. 88 ff.).

5.6.3 Public service-bolagens externa produktion

SR och SVT har en särställning som beställare av radio- respektive tv-innehåll. Inom exempelvis barnngenren och dokumentär är SVT i princip den enda beställaren av rörligt innehåll i Sverige, vilket gör bolagets ställning mot vissa produktionsbolag stark. På radioområdet har SR en avgörande roll som beställare eftersom bolaget i huvudsak är den enda beställaren av radioproduktioner i Sverige. UR är med sitt specifika uppdrag inte en stor beställare av innehåll. Bolaget är däremot beroende av att det finns nischade produktionsbolag som kan leverera innehåll för att UR ska kunna uppfylla kravet på en variation i produktionsformer.

Sveriges Radio

SR redovisar inte antalet externt producerade timmar utan väljer att redovisa baserat på kostnad för att producera innehållet. Detta eftersom en uppdelning av helt externt innehåll inte låter sig göras, enligt SR. Kostnaden för externa produktionsbolag, samproduktioner och förvärv av sändningsrätter uppgick 2017 till 164 miljoner kronor, vilket innebär en minskning från 2016 då motsvarande kostnader uppgick till drygt 167 miljoner kronor. SR uttalade 2016 att bolaget avsåg fortsätta på samma nivå och om möjligt även öka den, men utvecklingen har i stället varit den motsatta. 2017 uppgav SR att bolaget anlitate 1 674 externa bolag. Några av bolagen har levererat flera program eller serier, medan andra endast haft enstaka uppdrag eller varit medverkande i SR:s egna produktioner. Merparten av de anlitate bolagen är enligt SR enmansbolag. Antalet arvoderade medverkande uppgår 2017 till 1 490 men antalet har minskat successivt under tillståndsperioden. Det beror enligt SR på att bolaget har tillsvidareanställt fler medarbetare (SR 2018a s. 120 f.).

SR använder sig av externa produktionsbolag och medverkanden i alla programkategorier, förutom nyhetssändningar och nyhetsprogram. Även musikläggningen görs internt. Sveriges Radio Dramas produktioner bygger till stor del på utomstående dramatiker, regissörer och skådespelare. SR använder sig av produktionsbolag som är utspridda över hela landet i syfte att få en bred variation i utbudet (dnr Komm2017/00395-74).

SR väljer ut samarbetspartners för extern produktion antingen genom att gå ut och efterfråga idéer eller genom att idéer presenteras för bolaget. Utgångspunkten är att gå vidare med de bästa programidéerna till det mest rimliga priset. SR arrangerar särskilda pitch-tillfällen och erbjuder dessutom utbildningsmöjligheter för externa bolag. Arbetet med att förbättra, förenkla och effektivisera hanteringen för externa bolag pågår enligt SR kontinuerligt och på SR:s webbsida publiceras information om hur och när man efterfrågar program, vad och av vilka bolag som produktioner har köpts in, samt hur man skriver programförslag och levererar program.

Sveriges Television

SVT arbetar med fyra typer av utbudsproduktion: egenproduktion, produktionsutläggning till externa bolag, samproduktioner och inköpta program (visningsrätter). Under 2017 var 59 procent av SVT:s förstasända utbud egenproducerat – en stor del av det egenproducerade innehållet var nyheter och SVT Forum. Utländska inköp stod för ytterligare 30 procent och produktionsutläggningar, samproduktioner och svenska förvärv svarade för drygt 11 procent av utbudet i SVT. Av allmänproduktionens sammanlagda 1 874 timmar var 33 procent producerat i samarbete med eller inköpt av utomstående svensk producent, vilket är en liten minskning från 2016. Det är främst inom genrerna fiktion och drama, underhållning, fritidsfakta och dokumentär som innehållet tas fram av externa producenter. 2017 betalade SVT 778 miljoner kronor för produktionsutläggningar, samproduktioner och visningsrätter. Det är en ökning med nästan 100 miljoner från 2016 (SVT 2018a s. 54).

SVT uppger att bolaget använder sig av produktionsbolag som finns i hela landet. Externa producenter kan löpande vända sig till SVT:s programchefer för att presentera ett nytt programförslag och

de förslag som ligger i linje med SVT:s utbudsstrategi har sedan möjlighet att gå vidare till produktion.

För att möjliggöra för digital hantering av programförslag har bolaget skapat tjänsten SVT Pitch där både externa bolag och intern personal kan registrera sina innehållsidéer. Den fungerar som en samarbetsplattform och syftar till att öka säkerheten och transparensen kring idépresentation för bolaget.

SVT utvärderar både program och själva samarbetet efter genomförda produktioner samt för löpande samtal med Oberoende filmares förbund och FTVP för att se hur bolaget kan bli en bättre samarbetspartner och ha goda relationer till produktionsbolagen (dnr Komm2017/00395-75).

I syfte att öka transparensen mellan SVT och produktionsbolag och fria filmare så har företaget efter förhandlingar med bl.a. FTVP formulerat s.k. normalvillkor, som finns publicerade på SVT:s B2B-webbsida. Normalvillkoren ligger till grund för det dagliga produktionsarbetet och anger inriktningen på de villkor som gäller vid produktionsarbeten av all tv-produktion som inte är nyheter, sport eller inköp av färdiga samarbeten. Normalvillkoren omfattar villkor för kategorierna underhållning, fakta och reality, dokumentär och kultur, samt drama, men omfattar inte filmproduktion. Förhandlingar om normalvillkor även för filmsamarbeten pågår, vilket redogörs för i avsnitt 5.5.

Sveriges Utbildningsradio

UR har en förhållandevis låg grad av extern tv-produktion. Av totalt 3 216 producerade timmar tv år 2016 var 106 timmar produktionsutlägg, samt 123 timmar samproducerat innehåll. Avseende radioproduktion var andelen extern produktion större – av totalt 396 producerade timmar radio var 99 timmar producerade av externa produktionsbolag (UR 2018 s. 46).

Vissa samarbetspartners söks aktivt upp med riktade förfrågningar, men UR tar även emot spontana programförslag från externa bolag. UR uppger att man strävar efter transparens och tydlighet i processerna bl.a. genom information på sin webbsida. Kriterierna för UR:s urval är bl.a. ett identifierat behov hos en prioriterad målgrupp och att programmet i fråga gör skillnad och kommer till användning

på ett adekvat sätt. Enligt uppgifter från UR strävar bolaget efter en mångfald i val av externa producenter (dnr Komm2017/00395-73).

UR har systematiskt arbetat för att initiera samarbeten med externa producenter som UR inte tidigare har samarbetat med. Målet är att sprida uppdragen så mycket som möjligt för att bidra till pluralism på produktionsmarknaden. Det arbetet har resulterat i att fler externa producenter numera har god kännedom om vilka krav som ställs på ett UR-program, vilket har resulterat i att marknaden av potentiella samarbetspartner för UR har breddats. UR uttalade redan 2016 att det var möjligt att öka andelen utlägg, men dessa har under 2017 i stället minskat. Bolaget menar att det är svårt att lägga ut vissa program på externa producenter, exempelvis program på nationella minoritetsspråk och teckenspråk, eftersom den speciella kompetens som krävs för dessa program oftast inte finns inom produktionsbolagen.

5.6.4 Den svenska produktionsmarknaden

Film- och tv-produktion

Utöver SVT är TV4, Discovery och MTG de största beställarna av rörligt innehåll från externa produktionsbolag. FTVP uppger att det finns cirka 15–20 något större produktionsbolag och därutöver ett stort antal enpersonsföretag som är verksamma inom den svenska produktionsmarknaden. Av FTVP:s 114 medlemsföretag är ett tiotal lokaliserade utanför Stockholm, varav tre i Göteborg och ett i Malmö. Den sammantagna nettoomsättningen bland FTVP:s medlemsföretag 2016 uppgick till strax under 5 miljarder kronor. Mellan 2015 och 2016 minskade omsättningen med cirka 2 procent. I december 2017 redovisade Tillväxtverket och Filminstitutet ett regeringsuppdrag om införande av produktionsincitament och finansieringsstimulanser för filminspelningar. I rapporten bekräftas bilden av att det inom film- och tv-branschen är vanligt med enpersonsföretag och småföretag med ett fåtal anställda – en tendens som har stärkts under de senaste åren, vilket enligt bedömningen tyder på en hårdnande konkurrens eller en vikande marknad (Tillväxtverket 2017 s. 123 ff.).

Det konstateras också i rapporten att film- och tv-branschen går igenom stora förändringar och möter stora utmaningar. Sett till

bidraget till BNP har tillväxten de senaste åren varit svag inom kategorin film och tv, jämfört med de kulturella och kreativa näringarna i stort och jämfört med hela ekonomin. De senaste åren har utvecklingen även varit svag sett till det totala antalet sysselsatta i den svenska film- och tv-branschen. Marknaden har visserligen vuxit för produktionsbolagen, men bidraget till BNP har utvecklats svagt, vilket enligt Tillväxtverket och Filminstitutet tyder på att produktiviteten inte har ökat mycket och konkurrenskraften har därmed varit svag. Rapporten om produktionsincitament har remitterats och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den största utmaningen är att finansiera produktionerna. Produktionsbolagens verksamhet kräver ofta stora utlägg i början. Eftersom all idéutveckling sker på bolagens bekostnad och få idéer går vidare till produktion, lägger produktionsbolagen mycket tid på arbete som aldrig genererar några inkomster. Just förproduktionsfasen och möjligheten att utveckla nya produktioner eller format är det som framför allt blir lidande. Vinsterna kommer ofta sent i processen, framför allt avseende film, vilket innebär att bolagen tar stora risker. Små och mellanstora företag har därför svårt att hitta privat finansiering och därmed begränsas företagets produktutveckling.

Kvalitativt innehåll är en ökande konkurrens fördel på film- och tv-marknaden. Jakt på den nästa stora tv-serien eller filmen gör att redan stora aktörer vill stärka sin ställning i konkurrensen, t.ex. Disney som hösten 2017 köpte 20th Century Fox. Nya typer av aktörer, som e-handels-, plattform- eller teknikaktörer, visar också intresse för att producera eget innehåll. Bl.a. Amazon och Apple ger sig nu in på produktionsmarknaden. Det finns en stor efterfrågan på svenskproducerat innehåll och enligt FTVP står sig svenska produktioner väl i den internationella konkurrensen. Men eftersom den inhemska produktionsbranschen lider av dålig lönsamhet är möjligheterna att utveckla nytt kvalitativt innehåll och att kunna kapitalisera på sin produktion mer begränsade än tidigare. Trycket från den internationella konkurrensen blir därmed allt mer kännbar för den inhemska film- och tv-produktionsmarknaden.

Radioproduktion

Branschen för radioproduktion ser väsentligt annorlunda ut jämfört med marknaden för film- och tv-produktion. SR är i princip det enda programbolaget som lägger ut radioprogram för extern produktion, vilket innebär att SR:s ställning i förhållande till produktionsbolagen på radioområdet är stark. SR har varit en drivande kraft inom radioproduktionsmarknaden och i vissa avseenden varit en plantskola för radioproducenter. Det finns dock ingen aktiv branschorganisation för radioproducenter som kan ge en heltäckande bild av hur marknaden för produktionsbolag som producerar radio ser ut. Av de bolag som SR uppger att man arbetar tillsammans med är en stor majoritet lokaliserade till storstäderna.

Däremot kan konstateras att marknaden för radioproduktion har förändrats de senaste åren i och med att utbudet och efterfrågan på poddradioprogram har ökat. Allt fler aktörer producerar numera ljud i olika former. Spotify, Acast och SoundCloud är några av de svenska aktörer som satsat stort inom ljudmedia och lyckats internationellt. Radiopubliken i Sverige använder dock fortfarande strömmade ljudtjänster huvudsakligen som ett komplement till linjär radio (MPRT 2017c).

Även inom ljudmedier ökar konkurrensen från internationella aktörer, som iTunes, TuneIn och Amazon, men inte i samma utsträckning som på film- och tv-området. Radio- eller ljudmedieproduktion är inte förknippat med samma kostnader som tv- eller filmproduktion, vilket gör att ljudproduktionsbolag inte tar en lika stor ekonomisk risk som produktionsbolag som gör film eller tv.

5.6.5 Uppdrag att stärka produktionsmarknaden i hela landet

Förslag: SR, SVT och UR ska stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet.

Public service-bolagen är beroende av en välmående produktionsmarknad för att kunna uppfylla sina uppdrag om ett mångsidigt programutbud med bredd, särpräglade programtyper och variation i produktionsformer. En mångfald i programproduktionen kan bara

realiseras genom en blandning av egenproduktion, utläggningar, samarbetsprojekt, inköp och utomståendes medverkan. Utläggningar till externa aktörer konkurrensutsätter den egna verksamheten och bidrar till att öka kreativiteten internt.

Samtliga tre programbolag uppger att de arbetar för att öka tydligheten kring sina beställarroller. SR, SVT och UR är som beställare, med sina respektive uppdrag och stabila finansiering, i vissa avseenden helt avgörande för produktionsmarknaden i Sverige. Public service har även särdeles stark köparmakt eftersom bolagen har en omfattande intern produktion. I en rapport om public services marknadspåverkan som MPRT presenterade 2015 betonade myndigheten att det var viktigt att public service-bolagen inte missbrukade sin starka ställning som beställare utan skulle värna om att agera rättvist och affärsmissigt (MPRT 2015 s. 112).

Public service-bolagen har möjlighet att vägleda sina beställare av externt producerat innehåll för att säkerställa att produktionsarbetena präglas av långsiktighet och transparens i syfte att främja en välmående produktionsbransch. Precis som Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS) framhåller är ett uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad även en viktig del av bolagens kulturruppdrag, eftersom public service på så sätt indirekt stärker det stora antalet kreatörer och kulturarbetare som bidrar till produktionerna (dnr Komm2018/00061-36). Kommittén föreslår därför att det i respektive bolags anslagsvillkor införs ett villkor om att public service-bolagen har ett ansvar för att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet.

Produktion i hela landet

Uppdraget att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet innebär att public service fördelar sina produktioner på så vis att olika produktionsbolag får möjlighet att producera åt public service-bolagen. SR, SVT och UR bör även, i den mån det är möjligt, måna om att produktionsbolag utanför storstadsregionerna får tillfälle att producera program åt bolagen. Produktionsbolag utanför storstäderna kan även bidra med lokalkännedom och lokal kompetens, vilket bidrar till att stärka public services speglingsuppdrag. Huvud-

delen av alla produktionsbolag, både avseende radio- och tv-produktioner, är belägna i Stockholm. Redan i dag uppger dock SR och SVT att man anlitar produktionsbolag utspridda över hela landet, varför det inte torde vara svårt för bolagen att uppfylla och redovisa det krav som kommittén föreslår. Att public service-bolagen får i uppdrag att stärka en produktionsmarknad i hela landet kan också utgöra ett incitament att etablera produktionsverksamhet utanför storstäderna.

Ersättning för utvecklingskostnader

Det är oftast produktionsbolagen som står för utvecklingskostnaderna för en produktion. Bolagen lägger därmed i regel ner betydande arbete i produktionerna som de inte får ersättning för. Ett sätt för public service att stärka en livskraftig produktionsmarknad kan vara att sträva efter att produktionsbolagen i större utsträckning får betalt för det arbete som bolagen initialt har lagt ner i produktionen.

Public service ska använda sina medel med omsorg och publikens bästa för ögonen. Ett förhållningssätt som innebär att minimera kostnaderna för externt innehåll ligger inom bolagens uppdrag. Det kan dock även på sikt riskera att urholka produktionsmarknaden och villkoren för de som arbetar där. Att det finns en livskraftig produktionsmarknad som över tid kan leverera högkvalitativt och relevant innehåll och utmana public service-bolagen till att höja kvaliteten på sin interna produktion ligger också i publikens bästa. Ett sätt att stärka produktionsmarknaden mer långsiktigt kan således vara att i den mån det är möjligt ta hänsyn till produktionsbolagens idéutveckling när ersättningen förhandlas.

Fördelning av rättigheter

Ett annat sätt att stärka en livskraftig produktionsmarknad kan vara att produktionsbolagen ges ökad möjlighet att exploatera sin produktion eller sitt format. Det gäller framför allt film- och tv-produktioner som generellt sett har en större andrahandsmarknad än radioproduktioner. Men mot bakgrund av medieutvecklingen och förändringen i sättet som ljud i dag konsumeras, som exempelvis

podcasts, torde det även bli allt viktigare i förhållande till radiomarknaden.

Under hösten 2017 har SVT och FTVP omförhandlat SVT:s normalvillkor för tv-produktion. FTVP anser att de nya villkoren innehåller förbättringar och menar att relationen mellan parterna är bättre än någonsin. SVT anser att den allmänna utgångspunkten fortsatt bör vara marknadsmässighet och förhandlingar i respektive fall, där rättighetsfördelningen står i proportion till den risk som respektive aktör tar. Bolaget uppger att man i förhandlingarna med produktionsbolagen arbetar för att tillvarata publikens intressen. En tvingande rättighetsfördelning skulle i förlängningen kunna innebära en begränsning av andelen utläggningar och en tvingande utläggningsnivå skulle enligt SVT även försämra konkurrensen mellan intern och extern produktion.

Kommittén instämmer i att villkoren mellan public service och produktionsbolagen bör bestämmas av parterna i dialog. Det gynnar produktionsbolagen om det finns en ömsesidig acceptans för villkoren, snarare än att public service åläggs specifika villkor av staten. Sådana villkor riskerar även få svåröverblickbara konsekvenser för samtliga aktörer på radio- och tv-marknaden.

Omfattningen av utläggningen

I vissa länder har public service-bolagens skyldighet att köpa in externt producerat innehåll reglerats. I exempelvis Storbritannien används ett antal olika kvoter för att reglera omfattningen av den tv-, radio- och onlineproduktion som BBC ska lägga ut på externa producenter. Exempelvis så ska minst 25 procent av det totala tv-innehållet produceras externt. Motsvarande reglering finns i Danmark. Där är det ett belopp, i genomsnitt 300 miljoner kronor per år under innevarande avtalsperiod, 2015–2018, som ska läggas på extern produktion. Utöver detta ska minst 65 miljoner kronor årligen läggas på filmproduktion. I DR:s nuvarande public service-kontrakt finns även reglerat hur dialogen med de externa produktionsbolagen ska hanteras, bl.a. att DR ska bjuda in till en pitch-dag och hålla årliga öppna möten för produktionsbolagen (BBC 2016 och Danska kulturministeriet 2014).

SVT uppger att bolagets andel externa produktion redan i dag ligger på en internationellt sett hög nivå och att andelen extern produktion inte bör regleras. En i förväg bestämd kvot ska inte vara styrande i stället för den bästa programidén, menar bolaget. Motsvarande internationella jämförelser saknas för SR och UR. Det är överlag svårt att bedöma andelen av SR:s externa produktion eftersom bolaget endast redovisar kostnaden för produktionsutläggningen utan att relatera den till jämförbara kostnader för det egenproducerade innehållet.

UR har en noterbart låg grad av extern tv-produktion men uppger att det i dagsläget är möjligt att utöka andelen utlägg.

Kommittén anser inte att public service-bolagens andel externa produktion bör regleras närmare utan menar att bolagen själva slutligt avgör omfattningen av den externa produktionen. Men i uppdraget att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet ligger en förväntan på att public service-bolagen ökar andelen extern produktion.

Frågan om momskompensation

Förutom att vara beställare av innehåll är public service-bolagen även direkta konkurrenter till produktionsbolagen genom sina stora andelar egenproduktion. En fråga som har aktualiserats när det gäller fördelningen av intern och extern produktion är möjligheten till momskompensation. Public service-bolagen betalar i dag moms på inköpta program men har inte rätt att dra av den ingående momsen eftersom radio- och tv-avgiften är undantagen från skatteplikt. Bolagen har inte heller rätt till återbetalning av den ingående momsen, varför den stannar som en kostnad i bolaget. Enligt flera intressenter, bl.a. FTVP, påverkar detta konkurrensneutraliteten mellan externa och interna produktioner – det är kostnadsmässigt mer fördelaktigt för public service-bolagen att producera innehållet internt (dnr Komm2018/00061-5).

Som nämns ovan utreddes denna fråga ingående inför nuvarande tillståndsperiod, men regeringen valde att inte genomföra utredningens förslag eftersom det fanns vissa oklarheter i modellens konstruktion. En momskompensationsmodell skulle innebära stora

kostnader att införa men garanterar inte att bolagens externa produktion kommer att öka. Kommittén anser att det finns andra sätt att stimulera till ökad extern produktion, bl.a. genom kommitténs förslag om ett uttryckligt uppdrag att stärka produktionsmarknaden i hela landet.

5.7 Tidningen 8 Sidor organisatoriska hemvist

Regeringen beslutade den 15 februari 2018 genom tilläggsdirektiv att ge kommittén i uppdrag att utreda förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag 2020 (dir. 2018:04, se bilaga 3). I detta avsnitt lämnar kommittén sin bedömning med anledning av tilläggsdirektivet. Inledningsvis ges en bakgrundsbeskrivning av tidningen 8 Sidor och frågan om verksamhetens organisatoriska hemvist.

5.7.1 Bakgrund

8 Sidor är en nyhetstidning på lättläst svenska som riktar sig till personer med lässvårigheter. Verksamheten ingår i Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) som den 1 januari 2015 övertog utgivningen från stiftelsen Centrum för lättläst i samband med att stiftelsen upphörde. Tidningen publiceras i en pappersutgåva och på webbplatsen 8sidor.se. Tidningen tillgängliggörs också i inläst form, som digitalt distribuerad taltidning och som punktskriftstidning. En oberoende ansvarig utgivare utses av MTM:s generaldirektör. Redaktionen har fem årsarbetskrafter.

8 Sidor utkommer en gång per vecka. Antalet prenumerationer har minskat något under de senaste åren. Samtidigt ökar antalet besök på 8sidor.se (tabell 5.2). Totalt bedöms 8 Sidor ha cirka 70 000 läsare (MTM 2018). I propositionen Lättare att läsa bedömde regeringen att eftersom det inte är tillräckligt utrett att målgrupperna för lättläst har samma möjlighet att tillgodogöra sig den lättlästa tidningen digitalt bör tidningen även fortsatt göras tillgänglig i tryckt format vid behov (prop. 2013/14:134 s. 22).

Tabell 5.2 Prenumerations- och besöksstatistik för 8 Sidor och 8sidor.se

	2015	2016	2017
Antal besök på 8sidor.se	1 713 681	2 258 596	2 370 077
Antal sidvisningar på 8sidor.se	6 36 988	8 586 774	9 473 165
Antal prenumerationer 8 Sidor	8 091	8 053	7 634
Genomsnittlig upplaga, papperstidning	7 506	7 191	6 927

Källa: MTM 2018.

De flesta läsarna finns inom den vanliga ungdomsskolan. Den näst största läsargruppen är personer med intellektuell funktionsnedsättning inom särskolan, på olika former av boenden och även arbetsplatser. En annan grupp läsare är invandrare som lär sig svenska.

Sedan 2014 har MTM årligen fått ett uppdrag att driva webbplatsen ”Alla väljare” – allavaljare.se – som innehåller lättlästa nyheter och information om politik och de allmänna valen. Verksamheten ska särskilt inriktas mot grupper av röstberättigade med lågt deltagande i tidigare allmänna val såsom unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Webbplatsen är en del av 8sidor.se och drivs av redaktionen för 8 Sidor. Uppdraget finansieras för 2018 med 800 000 kronor från anslag 6:1 Allmänna val och demokrati, UO1.

Frågan om organisatorisk hemvist

Den organisatoriska hemvisten för 8 Sidor har sedan tidningen 2015 blev en del av MTM varit föremål för diskussion, huvudsakligen mot bakgrund av frågan om tidningens oberoende.

Det var ursprungligen Lättlästutredningen (SOU 2013:58) som föreslog att 8 Sidor skulle ges ut av MTM med en oberoende chefredaktör. Efter att en majoritet remissinstanser påtalat problematiken med att en statlig myndighet ger ut en nyhetstidning som ska vara publicistiskt oberoende bedömde den dåvarande regeringen i propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) att produktionen av en lättläst nyhetstidning i stället borde upphandlas av MTM. Detta skulle enligt regeringen vara det bästa alternativet för att tillgodose behovet av en oberoende ansvarig utgivare som är frikopplad från myndigheten. Ett exempel på en liknande lösning är Sidas tidning OmVärlden. Riksdagen, som i stället förordade en skyndsamt

utredning av ett inordnande av tidningen inom public service, anförde dock att om detta inte var möjligt av tidsskäl borde tidningen drivas vidare inom MTM. För att inte omöjliggöra ett alternativ till att myndigheten är huvudman för 8 Sidor borde tidningen inte upphandlas, utan drivas av myndigheten under en övergångsperiod (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356). I frågan anförde utskottet bl.a. att tidningen 8 Sidor riktar sig till en målgrupp med ett mycket begränsat utbud att välja bland och att det därför är extra viktigt att nyhetsförmedlingen fortsätter att vara fri och oberoende.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande tog Kulturdepartementet i juli 2014 fram en promemoria gällande 8 Sidors organisatoriska hemvist som remitterades (Regeringskansliets dnr Ku2014/1282/MFI). I budgetpropositionen för 2015 bedömde regeringen att utgivning av tidningen 8 Sidor som en del av ett public service-uppdrag inte är förenligt med nuvarande reglering av public service-verksamheten. Regeringen ansåg att tidningen 8 Sidor tillfälligt ska ges ut av MTM och avsåg att noga följa 8 Sidors situation och utreda tidningens hemvist ytterligare (prop. 2014/15:1, utg.omr. 17, s. 38). I budgetpropositionen för 2017 bedömde regeringen vidare att den redovisning MTM lämnat (Regeringskansliets dnr Ku2014/01216/MF) visade att tidningens redaktionella oberoende och spridningen till målgruppen tillgodosetts på ett ändamålsenligt sätt. För att säkerställa det redaktionella oberoendet har bl.a. åtgärder vidtagits när det gäller lokaler, it-lösningar och administration. Regeringen ansåg mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits att riksdagens tillkännagivande tillgodosetts och fick anses slutbehandlat (prop. 2016/17:1, utg.omr. 17, s. 85).

Frågan aktualiserades på nytt i Medieutredningens betänkande En gränsöverskridande mediepolitik (SOU 2016:80), där utredningen bedömde att huvudmannaskapet för 8 Sidor bör omprövas. Medieutredningen ansåg bl.a. att det inte går att förena en oberoende nyhetsförmedling med att vara organisatoriskt eller finansiellt beroende av en central myndighet på det område som ska granskas. Utredningen anförde bl.a. att tidningen skulle kunna inordnas i något av de nuvarande public service-bolagen eller i någon annan konstruktion under Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR och menar att frågan bör utredas vidare. I sitt remissvar välkomnade MTM en utredning för att klargöra om det finns behov av en annan lösning för 8 Sidors fortsatta utgivning. Även 8 Sidor välkomnade i

sitt remissvar en utredning som undersöker vilken huvudman som är lämpligast för 8 Sidor. Tidningen var positiv till möjligheten att bli en del av public service och att detta utreds i samband med nästa tillståndsperiod.

Regeringen beslutade den 25 januari 2018 att uppdra åt MTM att omlokalisera sin verksamhet från Stockholm till Malmö, där myndigheten ska ha sitt säte (Regeringskansliets dnr Ku2018/00099/MF). Lokaliseringen ska vara avslutad senast den 31 december 2019. I beslutet anförs att vad gäller nyhetstidningen 8 Sidor organisatoriska hemvist bör förutsättningarna utredas i särskild ordning.

5.7.2 Kommitténs utredning av förutsättningarna för att inrymma tidningen 8 Sidor inom public service

Uppdraget enligt tilläggsdirektiven

Uppdraget handlar om att analysera och bedöma förutsättningarna för att låta utgivningen av tidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag 2020. Om förutsättningar bedöms finnas kan ett förslag till ett sådant uppdrag lämnas eller eventuella frågor hänvisas till vidare utredning. Om förutsättningar saknas för att inordna 8 sidor i public service-bolagens verksamhet ingår det inte i uppdraget att utreda andra alternativ. Kommittén uppfattar uppdraget som att 8 Sidor i allt väsentligt ska bestå i sin nuvarande form och att en viktig del av verksamheten är att svara för utgivning av en tryckt nyhetstidning.

Synpunkter från berörda aktörer

Public service-bolagens inställning

Kommittén har genom skriftliga frågor inhämtat public service-företagens inställning i frågan.

SR bedömer att förutsättningar att rymma utgivningen av tidningen 8 Sidor inom ett uppdrag till public service är mycket små. SR konstaterar mot bakgrund av att public service hittills definierats som radio och tv i allmänhetens tjänst att det skulle innebära ett omfattande avsteg från svensk public service-tradition att ge något av bolagen i uppdrag att ge ut en tidning. SR lyfter också fram att det

med dagens regelverk inte går att inlemma en tidning, vare sig tryckt eller digital, i granskningsnämndens uppdrag. Den granskning som skulle komma ifråga för det tryckta formatet är via Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON) (dnr Komm2018/00061-43).

SVT framför att det är fullt tänkbart att, inom ramen för företagets nyhetsorganisation, producera nyhetsinformation i enlighet med de behov som målgruppen för 8 Sidor har. SVT framhåller att de redan i dag har ett uppdrag som syftar till att tillgängliggöra programutbud för personer med olika funktionsvariationer. Detta görs genom olika medieslag såsom video, ljud och text. Företaget anser dock att de delar av 8 Sidor verksamhet som är hänförliga till tidningsdistribution (prenumerationslösningar, tryck och distribution) inte på ett enkelt sätt rymms inom ett public service-uppdrag. SVT föreslår att verksamheten delas upp så att exempelvis en institution som MTM tar ansvar för att tillgängliggöra nyheterna från public service i tryckt tidningsform (dnr Komm2018/00061-42).

UR menar att förutsättningar att rymma utgivningen av tidningen 8 Sidor inom ett public service-uppdrag saknas eftersom det inte skulle vara förenligt med nuvarande reglering av public service-verksamheten. UR anser inte heller att det är önskvärt att genomföra de omfattande ändringar i lagar och tillstånd som skulle kunna göra detta möjligt. UR framför vidare att ett inrymmande av utgivningen av 8 Sidor inom public service skulle leda till en minskad mediepluralism (dnr Komm2018/00061-55).

8 Sidor och MTM:s inställning

Följande synpunkter har lämnats av redaktionen för tidningen 8 Sidor och MTM.

Redaktionen för tidningen 8 Sidor menar att förutsättningarna för att inrymma verksamheten inom public service är mycket goda. Public service är ett uppdrag i allmänhetens tjänst och det stämmer mycket väl in på 8 Sidor. Enligt 8 Sidor bör verksamheten bedrivas som en oberoende redaktion inom public service men med möjlighet till samarbeten med andra redaktioner inom public service. Sådana journalistiska utbyten lyfter 8 Sidor fram som mycket positiva och

som argument för att flytta verksamheten från nuvarande myndighetsmiljö till ett av public service-bolagen. 8 Sidor framhåller vidare betydelsen av den tryckta tidningen som i huvudsak går till skolor och andra verksamheter som daglig verksamhet och gruppboenden. För många läsare är det den tryckta tidningen som gör nyheterna tillgängliga. Den kan inte ersättas av lättlästa nyheter på internet (dnr Komm2018/00061-56).

MTM avstår från att yttra sig om förutsättningarna för att inrymma 8 Sidor inom public service och menar att det är en fråga för kommittén att bedöma. MTM har framfört att det finns en förståelse hos myndigheten för att det innebär vissa svårigheter och utmaningar att vara en självständig, oberoende tidningsredaktion i en myndighet. En viktig aspekt, som bör beaktas, är frågan om trovärdighet och opartiskhet för såväl tidningen som för myndigheten. En annan är intresset av att tillvarata redaktionens erfarenhet och kompetens vid en eventuell utgivning av 8 Sidor inom ett public service-uppdrag (dnr Komm2018/00061-57).

Brukarorganisationernas inställning

Genom ett skriftligt samråd har kommittén inhämtat synpunkter från organisationer som företräder tidningen 8 Sidor:s läsare.

Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB) framhåller bl.a. att personer med utvecklingsstörning ska ha tillgång till en eller flera papperstidningar med lättlästa nyheter. Vidare anför FUB att tidningen 8 Sidor bör göras av en oberoende redaktion oavsett huvudman och att det finns förutsättningar att rymma utgivningen av 8 Sidor inom ett public service-uppdrag med tanke på företagets uppdrag att förmedla oberoende journalistik i ett tillgängligt format (dnr Komm2018/00061-79).

Dyslexiförbundet understryker att det är viktigt att tidningen 8 Sidor ges ut av en oberoende redaktion och att tidningen även i fortsättningen finns i pappersformat. Vidare framhåller Dyslexiförbundet att det inte har kompetens att ta ställning till om den bästa hemvisten för 8 Sidor är inom public service eller inom lämplig myndighet (dnr Komm2018/00061-77).

Afasiförbundet anför bl.a. att det är viktigt att tidningen görs av en oberoende redaktion och att det är viktigt att värna papperstidningen. Afasiförbundet bedömer att det finns en möjlig utvecklingspotential vid en flytt av 8 Sidor till public service-företagen i och med att olika redaktioner ömsesidigt kan lära av varandra (dnr Komm2018/00061-72).

Autism- och Aspergerförbundet vill framför allt betona vikten av att tidningen fortsatt publiceras som papperstidning och att den, oavsett organisatorisk hemvist, har en oberoende redaktion. Förbundet avstår från att svara på frågan om tidningen bör ha sin organisatoriska hemvist inom public service (dnr Komm2018/00061-78).

Svenska Journalistförbundet

Enligt tilläggsdirektivet ska kommittén hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Svenska Journalistförbundet har framfört följande. Utgivningen av tidningen 8 Sidor kan inte inrymmas inom det nuvarande public service-uppdraget. Även om det finns lagtekniska möjligheter att utöka public service-uppdraget till att omfatta printprodukter finns flera nackdelar med en sådan lösning. Förbundet menar vidare att det är viktigt att verksamheten får en ny hemvist för att säkerställa tidningens oberoende och förordar en form som är frikopplad från myndighetsutövning för att värna oberoendet och skydda den publicistiska verksamheten (dnr Komm2018/00061-81).

Fördelarna med att inrymma 8 Sidor i ett public service-uppdrag

Mot bakgrund av de synpunkter som inkommit från berörda aktörer och vad som framkommit under frågans tidigare hantering vill kommittén lyfta fram följande fördelar med att inordna tidningen 8 Sidor i public service.

Den nuvarande lösningen där MTM ansvarar för tidningen är problematisk ur ett principiellt perspektiv. Medieutredningen framförde bl.a. att det inte går att förena en oberoende nyhetsförmedling med att vara organisatoriskt eller finansiellt beroende av en central myndighet på det område som ska granskas, och anförde att huvud-

mannskapet bör omprövas (SOU 2016:80 s. 257). Dessa principiella problem kan undvikas om verksamheten bedrivs på ett mer oberoende sätt i förhållande till staten, t.ex. inom ramen för ett public service-uppdrag.

Vissa positiva effekter skulle kunna vinnas om verksamheten bedrivs inom public service, till gagn för tidningens läsare. Bakgrunden är att det finns kopplingar både vad gäller verksamhet och målgrupper. SVT och SR är nyhetsorganisationer. UR har ett utbildningsuppdrag. Samtliga public service-bolag har också krav på sig att genom tillgänglighetsanpassning av innehåll och tekniska tjänster nå personer med funktionsnedsättning. Sådana kopplingar kan vara en fördel och bidra till positiva synergieffekter för såväl 8 Sidor som för public service.

Nackdelar med att inrymma 8 Sidor i ett public service-uppdrag

Utifrån en analys av om det möjligt att rymma 8 Sidor inom public service med nuvarande regleringssystem och vilka konsekvenser det skulle få att genomföra nödvändiga förändringar i företagets anslagsvillkor, ser kommittén att det är förenat med följande nackdelar att inrymma 8 Sidor i public service.

8 Sidor som kärnverksamhet eller kompletterande verksamhet

Verksamheten 8 Sidor består av en nyhetsredaktion som ger ut en tryckt tidning och publicerar nyheter i text på internet. Att det är en tryckt skrift innebär att tryckfrihetsförordningens regelsystem ska tillämpas. Frågan är hur en sådan verksamhet, om den ska rymmas inom public service, kan regleras i befintliga styrdokument. Eftersom det inte handlar om en tillståndspliktig verksamhet är frågan om det är möjligt att reglera verksamheten genom skrivningar i anslagsvillkoren. Anslagsvillkoren är kopplade till medelstillelningen och ger uttryck för vad medlen får användas till. Enligt punkt 2 i anslagsvillkoren ska medlen användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio och tv-program till allmänheten. Medlen ska också i förekommande fall användas till kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att

tillgodogöra sig denna. I avsnitt 3.3.2 föreslår kommittén att den nuvarande definitionen av kärnverksamhet ändras på så sätt att även tillhandahållanden av radio- och tv-program på bolagens egna webbplatser ska ingå i kärnverksamheten.

Verksamheten 8 Sidor kan enligt kommittén inte rymmas inom den nuvarande eller föreslagna definitionen av kärnverksamhet. Kompletterande verksamhet ska som nämns ovan syfta till att utveckla och stödja kärnverksamheten, dvs. att producera och sända radio och tv-program till allmänheten. Kompletterande verksamhet har således en tydlig koppling till kärnverksamheten. 8 Sidor kan inte betraktas som kompletterande verksamhet.

Att verksamheten inte rymms inom den nuvarande definitionen av kärnverksamhet och kompletterande verksamhet konstaterades också av Kulturdepartementet i den promemoria som remitterades 2014 (Regeringskansliets dnr Ku2014/1282/MFI). I promemorian sägs det vidare att en utgivning av en tidning skulle kräva att omfattningen av public service-uppdraget ändras. En sådan ändring kan enligt departementet göras i anslagsvillkoren, men kräver stöd i de riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen för tillståndspan. En ny inriktning för public service-verksamheten skulle alltså behöva godkännas av riksdagen.

Kommittén bedömer att en utvidgning av definitionen av kärnverksamhet och kompletterande verksamhet till en för public service-företagen helt ny medieform skulle vara en stor förändring. Det nuvarande regleringssystemet bestående av regler i radio- och tv-lagen, sändningstillstånd och anslagsvillkor för programföretagen, samt de processer och möjligheter som finns för att granska och följa upp verksamheten genom granskningsnämnden har funnit sin form under många decennier av radio- och tv-verksamhet. Det är en regleringsmodell som bör värnas mot alltför stora förändringar inte minst mot bakgrund av den stora betydelse public service-företagen spelar på den svenska mediemarknaden. Även om det handlar om tidningsutgivning i liten omfattning och för en avgränsad målgrupp är det ett principiellt stort steg att utvidga definitionen av vad som är public service-företagens kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Det skulle innebära en uppluckring av public service-verksamhetens gränser i en tid då just public service-företagens verksamhet på icke-traditionella radio- och tv-arenor ifrågasätts av andra medieaktörer.

Om en förändring i denna riktning ska genomföras bör det inte ske utan en omfattande utredning av konsekvenserna för den nuvarande modellen för reglering av public service. Det handlar då bl.a. om hur en eventuell tidningsutgivning kan påverka hur gränserna för public service-verksamheten kan upprätthållas i framtiden och hur systemet för granskning av innehåll som publiceras inom public service-sfären påverkas. En fråga i detta sammanhang är om en tydlig avgränsning av målgruppen för verksamheten kan dämpa de principiella problem som är förenade med en utvidgning av uppdraget.

8 Sidor som sidoverksamhet

Frågan är om 8 Sidor kan rymmas inom public service utan att gränserna för företagens kärnverksamhet och kompletterande verksamhet formellt utvidgas. Skulle 8 Sidor kunna regleras som sidoverksamhet?

Sidoverksamheter har inte någon egentlig definition i anslagsvillkoren. Det anges dock att de inte ska ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. De ska bära sina egna kostnader och bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Eftersom sidoverksamheter ska bära sina egna kostnader, dvs. inte finansieras med avgiftsmedel, saknas exempel på sidoverksamheter som är reglerade i anslagsvillkoren, som ju handlar om hur företagen får använda tilldelade medel. Möjligen skulle det gå att skriva in i anslagsvillkoren att verksamheten 8 Sidor inte ska finansieras med avgiftsmedel utan med ett särskilt anslag som årligen anslås för verksamheten. Genom en sådan omvänd skrivning skulle man i anslagsvillkoren befästa att 8 Sidor är en sidoverksamhet med särskild finansiering.

Det finns flera invändningar mot en sådan lösning. Regering och riksdag har sagt att programföretagen inte ska bedriva publicistisk verksamhet annat än inom ramen för kärnverksamheten eller som kompletterande verksamhet (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8). Om riksdagen väljer att ändra detta förhållningssätt genom att möjliggöra för fristående redaktioner att etableras inom public service

som sidoverksamheter, med särskilda uppdrag och finansiering över statsbudgeten, finns en uppenbar risk för problem på längre sikt. Det skulle öppna upp för att tillföra nya uppgifter till public service-företagen på ett sätt som kan skada programföretagens oberoende och integritet och allmänhetens förtroende för public service. En sådan lösning skulle också ligga mycket nära traditionell myndighetsstyrning och kunna ifrågasättas av public service-företag som nogärna vill betraktas som knutna till statsmakterna.

En uppdelning av verksamheten

SVT har föreslagit att företaget kan ges i uppdrag att tillhandahålla ett innehåll för målgruppen ifråga som sedan någon annan aktör distribuerar i tidningsform. Det kan konstateras att en viktig aspekt när det gäller 8 Sidor organisatoriska hemvist är att verksamheten kan bibehållas i sin nuvarande form. Det är betydelsefullt för målgruppen att känna igen produkten 8 Sidor och därför bör verksamheten bedrivas på samma sätt som i dag även om den får en annan hemvist. Det handlar också om möjligheten att upprätthålla den höga kvalitet som präglar verksamheten. En uppdelning av verksamheten bör därför undvikas. MTM har också framhållit att en viktig aspekt på frågan är intresset av att tillvarata redaktionens erfarenhet och kompetens vid en eventuell utgivning av 8 Sidor inom ett public service-uppdrag. En annan aspekt som bör beaktas är att en integrering av verksamheten inom public service skulle möjliggöra positiva synergieffekter genom ökade journalistiska utbyten men samtidigt minska mediemångfalden på detta område.

De principiella invändningar som kan resas mot att ge regleringsmässiga förutsättningar för ett public service-bolag att producera nyheter i textform för publicering i en tryckt tidning är relevanta även vid en lösning i enlighet med SVT:s förslag.

5.7.3 Kommitténs ställningstagande

Bedömning: Det är inte möjligt att rymma tidningen 8 Sidor i ett public service-uppdrag utan en principiell förändring av regleringen av public service. Nackdelarna med en sådan förändring uppvägs inte av de fördelar som kan nås med att rymma 8 Sidor inom public service.

I kommitténs analys har vissa fördelar och nackdelar som finns med att inrymma 8 Sidor inom public service lyfts fram. Fördelarna består av att det skulle vara positivt för redaktionen för 8 Sidor att kunna samverka med andra redaktioner inom public service. Vidare skulle den nuvarande problematiken med att en statlig myndighet ansvarar för en journalistisk verksamhet kunna undvikas. Nackdelarna är hänförliga till att gränserna för public service skulle behöva utvidgas för att rymma en verksamhet som 8 Sidor. Public service är i huvudsak programverksamhet inom radio och tv, medan 8 Sidor i grunden är en tryckt tidning. Kommittén bedömer att det skulle innebära en principiell förändring av public service-uppdraget att ge de regleringsmässiga förutsättningarna för tidningsutgivning. Konsekvenserna av en sådan ändring är svåra att överblicka. Sammantaget bedömer kommittén att dessa nackdelar inte uppvägs av de fördelar som en public service-lösning för tidningen 8 Sidor kan medföra.

Kommittén vill samtidigt framhålla betydelsen av att verksamheten kan bedrivas på ett sådant sätt att det redaktionella oberoendet kan värnas. Det är även viktigt, som brukarorganisationerna också påpekat, att 8 Sidor fortsatt kan ges ut i pappersformat.

6 Förhandsprövning av nya tjänster

Kommittén ska med utgångspunkt i programföretagens oberoende och marknadspåverkan analysera och bedöma om det finns behov av ändringar i systemet med förhandsprövning av nya tjänster inom public service. I detta kapitel lämnar kommittén förslag och bedömningar som syftar till att göra systemet mer effektivt och legitimt. Inledningsvis beskrivs förhandsprövningen som den är utformad i dag och det statsstödsregelverk inom EU som det utgår ifrån.

6.1 Beskrivning av förhandsprövningssystemet

6.1.1 Bakgrund i EU:s statsstödsregler

I december 2010 infördes i Sverige ett system för förhandsprövning av nya tjänster som SR, SVT och UR vill lansera. Systemet infördes mot bakgrund av EU:s statsstödsregler, mer specifikt Europeiska kommissionens meddelande från 2009 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1). Meddelandet är inte rättsligt bindande, utan syftar till att klargöra de principer som kommissionen följer vid tillämpningen av fördragets statsstödsregler på offentlig finansiering av public service. Genom hänvisning till EU-domstolarnas praxis framgår av meddelandet att finansiering av public service-verksamhet normalt utgör statligt stöd i EU-rättslig mening.¹

¹ Det rättsliga ramverket för public service på europeisk nivå, inkl. statsstödsregelverket och kommissionens meddelande, beskrivs utförligt i delbetänkandet (SOU 2017:79 avsnitt 5.1) och i kapitel 3.

Enligt meddelandet faller det inom medlemsstaternas behörighet att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget (p. 44), men denna definition bör vara så exakt som möjligt (p. 45).

När det gäller audiovisuella tjänster som inte är radio- och tv-sändningar i traditionell mening skriver kommissionen att public service-företag ska ha möjlighet att i samhällets intresse kunna utnyttja de möjligheter som uppstår genom digitaliseringen och diversifieringen av distributionsplattformar på en tekniskt neutral grund (p. 81). För att företagen ska få använda statligt stöd för väsentligt nya audiovisuella tjänster ska medlemsstaterna, genom ett förfarande med förhandsbedömning som grundar sig på ett offentligt samråd, undersöka om de tjänster som planeras uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet² (p. 84).

Kommissionen lämnar ett relativt stort utrymme för medlemsstaterna att avgöra vad som utgör en *väsentligt ny tjänst* (p. 85). En viss vägledning lämnas dock, t.ex. att ett program som sänds via internet samtidigt som det sänds i en traditionell kanal inte ska betraktas som en ny tjänst.

Även när det gäller hur förfarandet ska utformas har medlemsstaterna en relativt stor frihet (pp. 86–89). Några principer som nämns är dock att alla berörda parter ska ha möjlighet att lämna synpunkter på den planerade tjänsten och att bedömningen ska göras av ett organ som är oberoende av programföretagens ledning. Viktiga aspekter vid bedömningen av tjänstens marknadspåverkan ska bl.a. vara förekomsten av liknande eller utbytbart utbud och potentiell inverkan på privata initiativ.

Enligt kommissionen ska riktlinjerna inte hindra programföretagen från att prova innovativa nya tjänster i begränsad omfattning (p. 90).

6.1.2 Systemets utformning

Riksdagen beslutade i november 2009 om villkoren för programverksamheten i SR, SVT och UR under tillståndsperioden 2010–2013, vilket inkluderade ett krav på att nya tjänster som programföretagen vill lansera skulle anmälas till regeringen för godkännande

² Protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, som fogas till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EGT C 340, 10.11.1997).

(prop. 2008/09:195, bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61). Regeringen aviserade i propositionen att den skulle utarbeta ett system för detta, vilket lanserades i december 2010.

Det svenska förhandsprövningssystemet har två huvudsakliga komponenter, dels villkor i public service-bolagens anslagsvillkor om att anmäla och redovisa nya tjänster, dels ett särskilt regeringsuppdrag den 16 december 2010 till Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) om att genomföra bedömningen av de tjänster som anmäls (Regeringskansliets dnr Ku2009/1674/MFI).

Enligt bolagens anslagsvillkor ska nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som företagen vill lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan, som också ska sändas till MPRT, ska utformas för att utgöra underlag för en öppen konsultation och bl.a. innehålla följande:

- En utförlig beskrivning och motivering av tjänsten som utgår från dess värde för publiken och relevans för public service-uppdraget.
- En redogörelse för vad tjänsten tillför i relation till existerande eget respektive andras utbud.
- En beskrivning av hur tjänsten påverkar övrig verksamhet, bl.a. med avseende på ekonomiska konsekvenser.
- En redogörelse för målgrupp och förväntad användning bland befolkningen.
- En bedömning av tjänstens marknadspåverkan, t.ex. med avseende på vilka aktörer som påverkas och hur.

Enligt villkoren behöver anmälan om förhandsprövning inte göras om verksamheten pågår i högst 12 månader, om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller om avsikten är att få erfarenhet och kunskap om en ny teknik eller innovativ tjänst.

MPRT:s bedömning av de tjänster som anmäls ska, enligt uppdraget till myndigheten, innefatta såväl tjänstens allmänna värde som dess marknadspåverkan. I den senare delen ska MPRT:s bedömning göras efter ett remissförfarande och samråd med Post- och telestyrelsen (PTS). MPRT ska utifrån en sammanvägd bedömning ta fram ett yttrande gällande om tjänsten i fråga bör godkännas för lansering. Detta yttrande ska, tillsammans med inkomna remissvar,

överlämnas till regeringen inom tre månader efter att programföretagens anmälan har inkommit. Regeringen fattar därefter beslut om den nya tjänsten ska godkännas eller inte.

Av public service-bolagens anslagsvillkor framgår också att bolagen årligen ska redogöra för vilka nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som har lanserats under året. Detta gäller oavsett om tjänsterna har anmälts för godkännande eller inte. För de tjänster som har lanserats på försök ska det anges hur lång försökstid som har planerats för dessa.

6.1.3 Vilka tjänster som ska anmälas

Det svenska systemet bygger på principen att programföretagen självständigt avgör vilka tjänster som ska betraktas som nya permanenta programtjänster respektive andra tjänster av större betydelse och därmed faller under anmälningskravet. Viss vägledning finns i prop. 2008/09:195, där regeringen uttalar att det är fråga om en *ny programtjänst* när det är en kanal som har ett eget namn (s. 39). En kanal som består av material från andra kanaler är en ny kanal om den sänds, omnämns och uppfattas som en egen kanal. En ny kanal med samma innehåll som en redan existerande kanal (t.ex. en parallell hd-tv-kanal med bättre bildupplösning) bör dock inte betraktas som en ny programtjänst. Regeringens medgivande bör inte heller krävas för att tillgängliggöra kärnverksamheten på nya plattformar.

Regeringen uttalar i propositionen att det är svårt att på förhand veta vilka tjänster som ska betraktas som *andra tjänster av större betydelse* och anser därför att det i första hand är programföretagens sak att avgöra vilka tjänster som uppfyller kravet för anmälan.

Public service-bolagen har hittills inte anmält några tjänster för förhandsprövning, varför det saknas praxis i Sverige om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska behöva prövas. Enligt en rapport som tagits fram på uppdrag av TU – Medier i Sverige (TU) borde fyra digitala tjänster inom SVT – Nyhetsappen, Edit, Opinion och Recept – ha anmälts för prövning, och det hävdas att varken Nyhetsappen eller Edit skulle ha godkänts i en sådan prövning (TU 2015). SVT framförde i public service-redovisningen för 2015 att varken Edit eller Recept är av sådan betydelse att de ska betraktas som anmälningspliktiga (SVT 2016 s. 19). Huruvida

Nyhetsappen skulle ha anmälts för förhandsprövning kommenterades inte. SVT nämner i sammanhanget att tjänsten Flow, som lanserades våren 2014, utgör en sådan tjänst som skulle ha kunnat anmälas. Tjänsten lades dock ned inom den 12-månadersgräns som gäller för försöksverksamhet.

6.2 Synpunkter på systemet

Förhandsprövningssystemet har varit omdiskuterat sedan det infördes, ur olika perspektiv. Nedan redogörs för några av de synpunkter som kommittén har inhämtat från olika aktörer och som framkom i samband med den översyn av systemet som MPRT genomförde 2015 (se nedan).

6.2.1 Public service-bolagen

SR, SVT och UR anser att förhandsprövningen bör avskaffas. De skäl som bolagen har framfört i sina inlagor till kommittén (dnr Komm2017/00395-59, 57 och 53) kan sammanfattas i tre punkter:

1. Systemet strider mot yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) principer om censurförbud, redaktionellt oberoende och etableringsfrihet eftersom det inte går att göra prövningen utan att diskutera innehållet i de tjänster som anmäls.
2. Systemet är negativt för utvecklingen av nya tjänster på mediemarknaden eftersom bolagens, och deras samarbetspartners, innovationsarbete hämmas av att de måste presentera nya idéer för konkurrenter innan de lanseras. Denna bedömning delas av företrädare för European Broadcasting Union, EBU (Burnley 2015).
3. Systemet behövs inte. Den prövning som sker inom ramen för tillståndsprocessen och medelstildelningen, samt den årliga granskning som granskningsnämnden gör av om public service-uppdraget har uppfyllts, är tillräckliga för att uppfylla de krav som EU:s statsstödsregler ställer.

6.2.2 Andra aktörer på mediemarknaden

Flera kommersiella aktörer på mediemarknaden invänder mot att public service-bolagen självständigt får avgöra vilka nya tjänster som ska anmälas för förhandsprövning. I en gemensam skrivelse framför flera mediekoncerner, bl.a. Schibsted, Mittmedia och Bauer, att kommittén bör överväga en ordning där en myndighet som är oberoende av public service-bolagen avgör om en tjänst är att betrakta som ny och om den ska förhandsprövas eller inte (dnr Komm2017/00395-5).

I samband med MPRT:s översyn av systemet (se nedan) framförde Bonnier och TV4 att undantaget för försöksverksamhet bör tas bort. Några radio- och tv-bolag, bl.a. MTG Radio, ansåg att försöksperioden bör vara kortare än 12 månader. TV4 framförde också att förhandsprövningen bör utföras av Konkurrensverket (KKV) i stället för av MPRT. Andra aktörer, bl.a. produktionsbolaget Munck och Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige, framförde vid samma tillfälle att systemet är problematiskt eftersom det kan hämma public service-bolagens utvecklingsarbete.

6.2.3 Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen har i en skrivelse till svenska myndigheter i maj 2014 angett att den har fått indikationer på att Sverige eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter enligt statsstödsmeddelandet från 2009, och har bl.a. begärt in svar om hur förhandsprövningssystemet har implementerats i landet (Regeringskansliets dnr N2014/02301/KSR). Av den efterföljande skriftväxlingen framgår att kommissionen preliminärt anser att det inte är förenligt med meddelandet att public service-bolagen själva avgör vilka tjänster som ska förhandsprövas. Med denna ordning kan, enligt kommissionen, bedömningen av tjänsternas marknadspåverkan inte göras av ett organ som är helt oberoende från programföretagens ledningar.

Ärendet om det svenska förhandsprövningssystemet kan i förlängningen leda till att kommissionen beslutar att det utgår olagligt statligt stöd till public service-bolagen, och att avgiftsmedel därför måste återkrävas av staten. Enligt vad kommittén har inhämtat är ärendet i dagsläget dock inte högt prioriterat inom kommissionen.

6.3 Tidigare förslag till ändringar i systemet

Regeringen gav i maj 2014 MPRT i uppdrag att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster och bl.a. undersöka om det finns behov av att skärpa anmälningsskravet med tanke på att ingen ny tjänst hade anmälts.

I en rapport som lämnades till Kulturdepartementet i september 2015 föreslog MPRT att systemet skulle göras mer effektivt genom att möjliggöra för berörda intressenter att begära en prövning av om en tjänst borde förhandsprövas (MPRT 2015 s. 134 ff.). Utifrån en sådan begäran, och public service-bolagens public service-redovisningar, ska granskningsnämnden för radio och tv pröva om tjänsten är anmälningsskyldig. Även om nämnden bedömer att tjänsten är anmälningsskyldig ska det dock fortsatt vara public service-bolagen själva som avgör om en anmälan ska göras.

MPRT föreslog också ett tydliggörande av att tidsgränsen för försöksverksamheten ska gälla även om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik. Enligt myndigheten kan villkoret tolkas som att undantaget från anmälningsskyldigheten inte är tidsbegränsat i fråga om en geografiskt eller publikt begränsad tjänst.

MPRT:s förslag har inte genomförts utan lagts till handlingarna med hänvisning till kommitténs uppdrag om förhandsprövningen.

6.4 Förhandsprövning av nya tjänster i andra länder

MPRT beskriver i sin rapport i vilken utsträckning övriga europeiska länder har infört förhandsprövningssystem och om systemen har tagits i bruk genom prövning av nya tjänster. Sammanställningen visar att 14 av de 30 studerade länderna (inkl. Sverige och övriga nordiska länder) har infört ett system. Nya tjänster har prövats i åtta av länderna (bl.a. Finland, Norge och Storbritannien), och till en övervägande del har tjänsterna godkänts. I huvudsak rör det sig om ett fåtal prövningar i respektive land. Undantaget är Tyskland, där delstaterna ansvarar för regleringen av public service, med totalt 44 prövningar.

Endast i ett land, Finland, får andra intressenter än public service-bolaget begära att en tjänst ska förhandsprövas. I september 2016 utnyttjade intresseorganisationen Medieförbundet denna möjlighet och anmälde förnyelsen av public service-bolaget Yles webbsidor

och särskilt regional- och lokalnyhetstjänsternas effekter på dagstidningarnas nyhetsutbud på webben. I februari 2017 inledde Yles förvaltningsråd en förhandsprövning vilken i maj samma år avslutades med ett beslut om att bolaget kan fortsätta med den aktuella verksamheten (Yle 2017). I Finland kan också, liksom i Danmark, en myndighet själv ta initiativ till en prövning. I Norge kan ansvarig myndighet ålägga NRK att lämna in en ansökan om prövning. Försöksverksamhet utan förhandsprövning är tillåten i åtta länder, och den tillåtna perioden varierar mellan fyra månader och två år.

Ett av de europeiska länder som inte har infört något system för förhandsprövning är Frankrike. Europeiska kommissionen granskade 2010 hur uppdraget till landets public service-bolag France Télévisions definieras och följs upp, och bedömde i sitt beslut att kraven i statsstödsmeddelandet var uppfyllda, även när det gäller nya tjänster (EUT L 59, 4.3.2011, s. 44). Kommissionen noterar att den lag som styr verksamheten innehåller en bred, kvalitativ men preciserad definition av bolagets public service-skyldigheter. Bolagets skyldigheter preciseras ytterligare bl.a. genom regeringsdekret med kravspecifikation i form av specifika och kvantifierade indikatorer som ska uppnås i programtablån. Kommissionen utgår ifrån att de nya tjänster hos France Télévisions som kan tillkomma i framtiden hanteras inom de förfaranden som gäller för regeringsdekret, dvs. samråd före genomförandet och årlig genomförandekontroll i efterhand.

Ett annat land som saknar system för förhandsprövning är Italien. Den statliga regleringen av det italienska public service-bolaget Rai kommer framför allt till uttryck genom ett tjänsteavtal mellan bolaget och ett departement inom regeringen (Italienska departementet för ekonomisk utveckling 2018). Även detta uppvisar en betydligt högre detaljeringsgrad än styrdokumenterna för svensk public service när det gäller bolagens tjänster.

6.5 Överväganden och förslag

6.5.1 Vissa ändringar i systemet behövs för att det ska fungera effektivt och upplevas som legitimt

Bedömning: Syftet med förhandsprövningen av nya tjänster inom public service är att säkerställa att tjänsternas effekter på mediemarknaden är proportionerliga, dvs. inte stör marknaden mer än vad som är nödvändigt för att uppfylla public service-uppdraget. Vissa ändringar i systemet behöver göras för att det ska fungera effektivt och upplevas som legitimt både av public service-bolagen och av andra aktörer på mediemarknaden.

Centralt i det statsstödsregelverk som förhandsprövningen av nya tjänster baseras på är att public service-bolagen ska få använda statligt stöd till att erbjuda sina tjänster på nya distributionsplattformar, under förutsättning att tjänsterna inte får oproportionerliga effekter på mediemarknaden som inte är nödvändiga för att uppfylla public service-uppdraget. Förhandsprövningens syfte är att undersöka och värdera dessa effekter, bl.a. med utgångspunkt i ett offentligt samråd.

Olika kommersiella medieaktörer, t.ex. TU, TV4 och Mittmedia, har till kommittén framfört att vissa tjänster som public service-bolagen erbjuder på nya plattformar stör marknaden mer än vad som kan anses nödvändigt utifrån public service-uppdraget. Det gäller t.ex. SVT:s nyhetssajt och nyhetsapp som till stor del består av text och samma bolags publicering av längre inslag på sociala medier som Facebook (dnr Komm2018/00061-6). Som framgår ovan har varken SVT eller övriga public service-bolag hittills anmält någon tjänst för förhandsprövning så det är inte möjligt att veta om de exempel på tjänster som tas upp skulle ha godkänts eller inte. TU bedömer dock som nämns ovan att SVT:s Nyhetsapp inte skulle ha godkänts vid en förhandsprövning.

Det beskrivs också ovan att public service-bolagen anser att förhandsprövningssystemet bör avskaffas eftersom det strider mot YGL, påverkar utvecklingen av nya tjänster på mediemarknaden negativt och är överflödigt utöver den regelbundna prövning och uppföljning som görs av bolagens uppdrag i samband med tillståndspröven.

Nuvarande system kritiseras alltså från två motsatta håll, dels av de kommersiella aktörer som anser att det inte är effektivt, dels av public service-bolagen som ifrågasätter dess legitimitet. Med anledning av denna otillfredsställande situation, och kommissionens bedömning att Sverige inte har infört systemet på ett korrekt sätt, är det angeläget att någon form av åtgärd vidtas när det gäller förhandsprövningen.

Kommittén har noterat att det finns medlemsstater inom EU som inte har infört något system med förhandsprövning, och har analyserat de rättsliga förutsättningarna för att avskaffa systemet i Sverige. Mot bakgrund av EU:s statsstödsregelverk bedömer kommittén att förhandsprövningen i så fall skulle behöva ersättas med en betydligt mer specificerad reglering av vilka olika tjänster som public service-bolagen ska erbjuda på olika plattformar under tillståndsperioden, t.ex. som i Frankrike. En sådan reglering kan låsa in bolagen i vissa tjänster som kan vara relevanta för publiken vid en viss tidpunkt men obsoleta senare under perioden. Då detta riskerar att hämma bolagens utvecklingsarbete är en sådan reglering olämplig att införa.

Därmed återstår att göra ändringar inom systemet. Dessa bör syfta till att förhandsprövningen ska fungera effektivt och upplevas som legitim av såväl public service-bolagen som andra aktörer på mediemarknaden. Kommitténs förslag till ändringar i systemet följer nedan. Kapitlet avslutas med slutsatser om förhandsprövningens förenlighet med YGL. I kapitel 10, där kommittén beskriver konsekvenserna av förslagen i detta betänkande, lämnas en bedömning av om ändringarna av förhandsprövningssystemet är förenliga med EU:s statsstödsregelverk.

6.5.2 Förhandsprövningen begränsas till tjänster inom den kompletterande verksamheten

Förslag: Förhandsprövningen begränsas till nya tjänster av större betydelse, och väsentliga ändringar av befintliga tjänster, inom ramen för den kompletterande verksamheten.

Enligt nuvarande svenska regelverk omfattar förhandsprövningen nya permanenta programtjänster och andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande

verksamheten. Begreppet *ny programtjänst* omfattar enligt förarbetena en ny radio- eller tv-kanal med eget namn, dock inte om den har samma innehåll som en redan existerande kanal. Vad som ska betraktas som *andra tjänster av större betydelse* saknas det däremot närmare uttalanden om i förarbetena.

Dagens system omfattar alltså både kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten. Som framgår av avsnitt 3.3 föreslår kommittén att definitionen av kärnverksamhet ändras till att även omfatta tillhandahållanden av radio- eller tv-program på egna plattformar online, oavsett om de sänds simultant med marknätssändning eller webbexklusivt. Såväl olika playtjänster som direktsändningar över internet inkluderas i begreppet.

Detta innebär ett förtydligande av vad som utgör kompletterande verksamhet. Det kan t.ex. vara text som publiceras online eller tillgängliggörande av rörlig bild eller ljud på tredjepartsplattformar (inkl. sociala medier). Att döma av de synpunkter som kommersiella medieaktörer har framfört gällande förhandsprövningssystemet är det framför allt de tjänster som enligt den ändrade definitionen kvarstår inom den kompletterande verksamheten som anses störa marknaden på ett oproportionerligt sätt. Att public service tillhandahåller radio- eller tv-program, webbexklusiva eller ej, på sina egna onlineplattformar anses generellt vara mindre kontroversiellt. En förutsättning är dock att även onlineutbudet utformas efter samma principer som marknätutbudet, dvs. med fokus på mångsidighet och ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet.

Antalet kanaler som bolagen ska få sända i marknätet behöver inte heller vara en fråga som hanteras inom förhandsprövningssystemet eftersom det redan finns en annan process för detta. Som framgår av avsnitt 4.2 prövas denna fråga inför varje ny tillståndperiod och slås fast i bolagens sändningstillstånd. Om t.ex. SR vill starta ytterligare en radiokanal i FM-nätet måste alltså tillståndet ändras, vilket kräver regeringsbeslut.

Mot denna bakgrund bör förhandsprövningssystemet begränsas till att omfatta nya tjänster av större betydelse, och väsentliga ändringar av befintliga tjänster, inom ramen för den kompletterande verksamheten. Detta bör genomföras genom en ändring i bolagens anslagsvillkor.

Kommittén bedömer att en sådan ändring skulle öka systemets legitimitet på så sätt att det tydligt fokuseras på tjänster som ligger utanför kärnuppdraget, vars marknadsstörande effekter behöver vägas mot hur nödvändiga de är för att uppfylla public service-förpliktelserna.

Den föreslagna fokuseringen på den kompletterande verksamheten medför naturligtvis en risk att public service-bolagen, utan krav på förhandsprövning, lanserar nya tjänster inom kärnverksamheten som stör marknaden på ett oproportionerligt sätt. Det kan t.ex. vara nya webbkanaler som enbart fokuserar på tydligt kommersiellt gångbart innehåll som topplistemusik, talangjakter eller premiumsport. Enligt kommitténs bedömning i avsnitt 5.1 bör public service-bolagens breda innehållsuppdrag bestå, men det betyder inte att bolagen i alla lägen ska sträva efter att maximera antalet titlare eller lyssnare. Det borde därför vara en självklarhet inom bolagen att den här typen av verksamhet inte bör förekomma eftersom den riskerar att äventyra deras förtroende hos publik och konkurrenter. Kommittén bedömer att anslagsvillkoret om god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet bör kvarstå oförändrat men betonar att god balans också bör inbegripa god balans mellan olika kärnverksamheter (se vidare avsnitt 3.3). Därmed ska inte frågan behöva regleras genom förhandsprövningssystemet.

En svårighet i sammanhanget är att avgöra vilka nya tjänster som är av så stor betydelse och vilka ändringar av befintliga tjänster som är så väsentliga att de behöver prövas. Public service-bolagen kan dock själva bidra till en ökad klarhet genom en öppen inställning till att låta myndigheten avgöra vilka tjänster som måste prövas, dvs. att snarare anmäla en tjänst för mycket än en för lite. Den nya ordning som föreslås där en myndighet ska kunna initiera förhandsprövningar efter begäran från intressenter (se nedan) borde också innebära att en vägledande praxis utvecklas efterhand.

I likhet med vad som gäller i dag behöver inte bolagens sidoverksamheter förhandsprövas så länge de hålls inom befintliga regler, dvs. är små till omfattningen och inte bedrivs på ett sätt som stör marknaden på ett oproportionerligt sätt.

6.5.3 Förhandsprövning efter begäran från berörd intressent

Förslag: Berörda intressenter ska hos Myndigheten för press, radio och tv kunna begära att en ny tjänst eller en väsentlig ändring av en befintlig tjänst hos något av public service-bolagen ska förhandsprövas. Om myndigheten utifrån en sådan begäran bedömer att en förhandsprövning är nödvändig ska den genomföra en sådan enligt riktlinjerna för detta.

Om regeringen efter genomförd förhandsprövning inte godkänner en tjänst som redan har lanserats ska bolaget upphöra att erbjuda tjänsten.

Enligt riktlinjerna för förhandsprövningssystemet ska nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som public service-bolagen vill lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan ska även sändas till MPRT som har i uppdrag att genomföra bedömningen av de tjänster som anmäls. När myndigheten har genomfört sin utredning av tjänstens allmänna värde och marknadspåverkan gör den en samlad bedömning om tjänsten i fråga bör godkännas eller inte. Denna bedömning, tillsammans med inkomna remissvar, lämnas till regeringen som därefter fattar beslut om den nya tjänsten ska godkännas eller inte. Ansvarsfördelningen mellan regeringen och MPRT motiveras med att det är regeringen som utifrån riksdagens beslut formulerar uppdraget till programföretagen, men att det är lämpligt att själva prövningen av tjänsterna görs på myndighetsnivå (prop. 2008/09:195 s. 39).

I nuvarande system är det alltså public service-bolagen själva som avgör om nya tjänster eller ändringar av befintliga tjänster är så betydande att de ska anmälas för förhandsprövning. Denna ordning följer svensk praxis med starkt redaktionellt oberoende för public service-bolagen men har som nämns ovan ifrågasatts av såväl Europeiska kommissionen som kommersiella medieaktörer och kan strida mot EU:s statsstödsregelverk. Kritiken rör framför allt att bedömningen av tjänsternas marknadspåverkan i dagsläget inte görs av ett organ som är helt oberoende från public service-bolagens ledningar, vilket är ett krav enligt kommissionens statsstödsmeddelande (p. 89).

För att hantera denna kritik och göra förhandsprövningssystemet mer effektivt, bör det införas en möjlighet för berörda intressenter

att, på motsvarande sätt som i Finland och Norge, begära hos MPRT att en ny tjänst eller en väsentlig ändring av en befintlig tjänst hos något av bolagen ska förhandsprövas. Utifrån en sådan begäran ska myndigheten, efter att ha låtit ansvarigt public service-bolag yttra sig, göra en bedömning av om den nya tjänsten eller ändringen av en befintlig tjänst är av sådan betydelse att en förhandsprövning är nödvändig. Om myndigheten bedömer att kraven för en prövning är uppfyllda ska den begära in underlag från det aktuella public service-bolaget och, förutsatt att den aktuella tjänsten inte utgör försöksverksamhet (se avsnitt 6.5.4), genomföra en förhandsprövning enligt riktlinjerna för detta. Denna ändring bör införas genom ett nytt regeringsbeslut som kompletterar 2010 års uppdrag till MPRT att genomföra förhandsprövningarna. I enlighet med nuvarande riktlinjer ska myndigheten därefter lämna över sin utredning och inkomna remissvar till regeringen som därefter beslutar om tjänsten ska godkännas eller inte. Regeringens beslut ska alltså liksom i dag baseras på MPRT:s bedömning av om tjänsten bör godkännas. Om en redan lanserad tjänst inte godkänns efter prövning enligt detta förfarande ska bolaget upphöra att erbjuda den. En bestämmelse om detta bör införas i bolagens anslagsvillkor.

Utgångspunkten i förhandsprövningssystemet är att bolagen ska anmäla de nya tjänsterna eller ändringarna av befintliga tjänster för prövning innan de lanseras. Det är därför lämpligt att bolagen anmäler planerade tjänster till regeringen och myndigheten, även om det är osäkert om kraven för förhandsprövning uppfylls. Kommittén har övervägt om det bör skapas större incitament för bolagen att anmäla tjänster genom ett krav på att bolagen måste upphöra att erbjuda tjänster som är under prövning. Detta skulle kunna göras genom att det i bolagens anslagsvillkor införs en bestämmelse om att bolaget inte får erbjuda tjänsten under den tid som förhandsprövningen pågår, om regeringen beslutar om det. Ett sådant beslut bör alltså meddelas av regeringen i egenskap av tillståndsgivare, men baseras på en anmälan från MPRT som ska kunna visa att det finns en risk att marknaden störs av tjänsten på ett allvarligt sätt. Beslutet skulle vara en signal om olämpligheten i att fortsätta erbjuda en tjänst som riskerar att påverka andra marknadsaktörer mycket negativt. Kommittén bedömer dock att det föreslagna kravet att bolagen ska upphöra att erbjuda redan lanserade tjänster efter ett negativt beslut av regeringen skapar tillräckliga incitament för bolagen att anmäla

tjänster för godkännande före lansering. Ur ett publikperspektiv borde det vara bättre att avvakta med lansering av en tjänst till efter ett godkännande i jämförelse med att upphöra med en tjänst efter ett underkännande.

Vilka som får anses vara berörda intressenter kan variera beroende på tjänst och marknad men borde typiskt sett utgöras av företag och branschorganisationer på medieområdet och andra företag som påverkas av tjänsten. Exempelvis har läromedelsbranschen tidigare ansett sig påverkade av viss verksamhet som UR bedrivit. Det bör kunna ställas vissa grundläggande krav på en begäran såsom att intressenten ska kunna visa vilken tjänst det är fråga om, hur länge tjänsten funnits och på vilket sätt den aktuella tjänsten påverkar dess verksamhet negativt.

Som framgår ovan anser public service-bolagen att förhandsprövningen riskerar att hämma deras innovationsarbete, och införandet av en möjlighet för MPRT att initiera prövningar efter begäran från intressenter kan leda till förnyad kritik på denna punkt. Mot detta kan dock ställas att förhandsprövningen har begränsats till den kompletterande verksamheten, på vilken en mindre del av bolagens utvecklingskraft borde läggas, och att det fortfarande finns en möjlighet för bolagen att bedriva försöksverksamhet i viss utsträckning (se nedan).

Kommittén anser alltså att det fortsatt bör vara MPRT som på regeringens uppdrag genomför själva prövningen av tjänsterna, och att myndighetens bedömning av tjänsternas marknadspåverkan ska göras efter ett remissförfarande och samråd med PTS. Vid införandet av systemet 2010 övervägdes om KKV borde ges i uppgift att bedöma tjänsternas marknadspåverkan, men det ansågs olämpligt eftersom verkets huvudsakliga uppgift är att tillämpa konkurrensreglerna i efterhand. Denna bedömning, som också överensstämmer med vad KKV har framfört under samråd med kommittén, gäller fortfarande.

6.5.4 Försöksperioden begränsas till sex månader

Förslag: Anmälan till förhandsprövning behöver inte göras om verksamheten pågår i högst sex månader. Denna tidsgräns ska gälla även om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskap om en ny teknik eller innovativ tjänst.

Enligt bolagens anslagsvillkor behöver anmälan om förhandsprövning inte göras om verksamheten pågår i högst 12 månader, om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller om avsikten är att få erfarenhet och kunskap om en ny teknik eller innovativ tjänst.

Genom sin trygga finansiering har public service-bolagen stora möjligheter att avsätta medel för att utveckla nya tjänster som förbättrar allmänhetens tillgång till innehållet. Detta utvecklingsarbete kan också vara till nytta för många andra aktörer på mediemarknaden. Det är därför viktigt att public service-bolagen har en fortsatt möjlighet att testa nya innovativa tjänster innan de måste anmälas för förhandsprövning. Denna möjlighet lämnas som nämns ovan också i kommissionens statsstödsmeddelande (p. 90).

Samtidigt kan det hävdas att ett år är en oproportionerligt lång försöksperiod vilken medför en risk att för stora resurser läggs på verksamhet som inte blir bestående men kan vara marknadsstörande. Det borde vara möjligt för bolagen att under en kortare tid samla tillräckligt med kunskap om hur publiken tar emot en tjänst för att kunna fatta ett beslut om att lansera den permanent. Samtidigt bör försöksperioden inte vara så kort att bolagen får ett bristande underlag för en utvärdering av om tjänsten är värd att satsa på. I ljuset av detta kan en lämplig avvägning vara att förkorta försöksperioden till sex månader, som i Storbritannien och Österrike. Tidsgränsen bör framgå av bolagens anslagsvillkor där det liksom i dag bör finnas ett krav på att redovisa hur lång försökstid som har planerats för de tjänster som har lanserats.

I sammanhanget kan det också finnas skäl att tydliggöra att tidsgränsen för försöksverksamheten gäller även om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik. Som MPRT framförde i sin rapport 2015 kan nuvarande villkor tolkas som att undantaget från anmälningsplikten inte är tidsbegränsat i fråga om en geografiskt eller publikt begränsad tjänst.

6.5.5 Förhandsprövningens förenlighet med yttrandefrihetsgrundlagen

Bedömning: Förhandsprövningen enligt kommitténs förslag strider inte mot yttrandefrihetsgrundlagens principer om censurförbud, redaktionellt oberoende eller etableringsfrihet.

I december 2010 inkom en begäran till konstitutionsutskottet (KU) om att granska regeringens beslut om att införa förhandsprövningen, vilken ansågs strida mot censurförbudet i 1 kap. 3 § YGL, dvs. att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Enligt KU innebär dock inte förhandsprövningen att innehållet i radio- och tv-program förhandsgranskas och systemet strider därför inte mot YGL (bet. 2010/11:KU20). Med den fokusering av systemet till kompletterande verksamhet som kommittén nu föreslår blir det ännu tydligare att förhandsprövningen inte innebär en prövning av innehåll i radio- eller tv-program i strid med censurförbudet i YGL, utan att systemet endast omfattar nya tekniker och metoder som utvecklas för att förbättra allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig kärnverksamheten.

En närliggande fråga är hur förhandsprövningen förhåller sig till principen om redaktionellt oberoende i 3 kap. 4 YGL, dvs. att den som sänder radioprogram självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen. Mot bakgrund av ovanstående bedömning att förhandsprövningen inte utgör en prövning av innehåll i radio- och tv-program innebär systemet inte heller en inskränkning i public service-bolagens utrymme att självständigt utforma innehållet i de program som tillhandahålls. Att MPRT får en möjlighet att initiera förhandsprövningar efter begäran från berörda intressenter förändrar inte detta förhållande.

En annan invändning som bl.a. public service-bolagen har framfört är att förhandsprövningen, genom att den omfattar tjänster som tillhandahålls online, strider mot principen om etableringsfrihet i 3 kap. 1 § YGL, dvs. att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Kommitténs uppfattning är dock att systemet inte strider mot denna princip. Public service-bolagen agerar på en marknad och deras intäkter

utgör nästan uteslutande statligt stöd. Etableringsfriheten kan inte anses innebära att bolagen har en oinskränkt rätt att använda sina statliga medel till vilken verksamhet som helst, utan det måste vara möjligt för staten att reglera vilka tjänster som ingår i public service-uppdraget, oavsett om de tillhandahålls genom tråd eller inte.

7 Uppföljning och redovisning

Kommitténs förslag och bedömningar ska enligt direktiven i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende. Ur detta perspektiv lämnades i delbetänkandet bl.a. förslag om åtta-åriga tillståndsperioder med ett medelsbeslut för hela perioden. Med längre tillståndsperioder blir det än mer centralt att public service-bolagen redovisar sin verksamhet i en transparent anda och att granskningsnämnden för radio och tv kan följa upp bolagens uppdrag på ett ändamålsenligt och verkningsfullt sätt. I detta kapitel behandlas frågor om hur uppföljning och redovisning av public service-verksamheten ska ske under kommande tillståndsperiod. En särskild fråga kopplad till det är om public service-bolagen ska få tillgodoräkna sig verksamhet på internet vid uppfyllandet av sitt innehållsuppdrag.

7.1 Uppföljning av public service-verksamheten i dag

7.1.1 Public service-redovisningarna

I anslagsvillkoren anges att bolagen årligen ska följa upp och redovisa hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts (punkt 18 för SR, punkt 21 för SVT, respektive punkt 19 för UR). Bolagen ska redovisa samtliga verksamhets- och programområden samt hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företagen i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Det finns även en rad områden som bolagen ska redogöra särskilt för, bl.a. intäkter vid sidan av avgiftsmedel och eventuella sidoverksamheter. De så kallade public service-redovisningarna ska lämnas till Kulturdepartementet och Myndigheten för press, radio, och tv (MPRT) den 1 mars varje år. SR, SVT och UR lämnar även i egenskap av aktiebolag årligen en årsredovisning till bolagens ägare, Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och

UR, i enlighet med årsredovisningslagen (1995:1554). Årsredovisningarna utgör inte formellt en del av statens uppföljning av public service-verksamheten.

Kravet på programföretagen att redovisa hur verksamheten uppfyller public service-uppdraget infördes inför tillståndsperioden 1997–2001. Enligt förarbetena var syftet med public service-redovisningarna att skärpa företagets fokus på hur uppdragen uppfylls och ge statsmakterna ett underlag inför att villkoren skulle förnyas, men även att informera avgiftsbetalarna om hur medlen använts för att kunna stimulera till offentlig debatt (prop. 1995/96:161 s. 73 f.).

Kraven på public service-redovisningarnas utformning har succesivt utvecklats över åren. Inför den nuvarande tillståndsperioden skärptes redovisningskraven bl.a. genom att bolagen ålades att i samverkan försöka åstadkomma en gemensam redovisningsform och tillsammans definiera och operationalisera vissa centrala begrepp i sändningstillstånden och anslagsvillkoren (prop. 2012/13:164 s. 91). De tre public service-bolagen har därefter utformat sina redovisningar mer likartat. Public service-redovisningarna är numera omfattande dokument som strukturerats efter alla de villkor som bolagen ska uppfylla. SR, SVT och UR uppger att de ser positivt på public service-redovisningarna som instrument, även om de tar mycket resurser i anspråk att sammanställa. Utöver att redovisningarna stärker legitimiteten för public service fungerar de även som ett verktyg för bolagen att få en bättre överblick över sina verksamheter, vilket underlättar för bolagen att följa upp sina internt satta mål.

Public service-bolagen är överlag kritiska till de produktivitet- och kvantitetsmått som det enligt anslagsvillkoren åligger bolagen att redovisa, eftersom dessa typer av mått inte anses spegla effekten av verksamheten eller public services alla sidor väl (dnr Komm18/00061-18, 19 och 29). UR har dock gjort en insats för att arbeta om dessa mått i en hållbarhetsfaktor och ett effektmått som kan påvisa vilken lärandeffekt enskilda program har. Dessa mått appliceras på bolagets produktioner och redovisas i public service-redovisningen (dnr Komm18/00061-18).

7.1.2 Granskningsnämndens årliga uppföljning

Sedan 2007 har granskningsnämnden för radio och tv i uppdrag att årligen i efterhand bedöma om SR, SVT och UR har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen (20 § förordning [2010:1062] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv). Nämndens bedömning baseras på bolagens public service-redovisningar. Granskningsnämnden ska inte bedöma hur utan om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag. Nämnden kan ha synpunkter på hur programföretagen bör utforma sina redovisningar för att det ska vara möjligt att bedöma om bolagen uppfyllt sina respektive uppdrag (se t.ex. Granskningsnämnden för radio och tv 2017a). Eftersom sändningstillstånden enbart omfattar sändningar i marknätet är det endast dessa som ingår i granskningsnämndens bedömningar. Uppföljningen av det särskilda tillgänglighetsbeslutet omfattar dock även sändningar genom tråd och via satellit (se avsnitt 3.1.3).

Uppföljningen av om public service-uppdraget har uppfyllts ska inte blandas samman med nämndens granskningsuppdrag – att efter klagomål från enskilda eller på eget initiativ granska om sända program efterlever lag och tillståndsvillkor. Exempel på tillståndsvillkor som prövas i en sådan efterhandsgranskning är kraven på saklighet och opartiskhet, respekten för den enskildes privatliv och regler om sponsring. Granskningen av innehållet i sändningarna är reglerad i radio- och tv-lagen (2010:696) och myndighetens instruktion men omfattas inte av de förslag som lämnas i detta kapitel.

MPRT avdelar varje år resurser motsvarande två heltidstjänster under ungefär fyra månader för att granska public service-redovisningarna och ta fram underlag till nämnden. Granskningsnämnden avsätter två sammanträden för bedömningen av om public service-bolagen har uppfyllt sina uppdrag i allmänhetens tjänst. Bedömningen sammanställs i en rapport som lämnas till regeringen i början av juni varje år. Bedömningen av om bolagen har uppfyllt sina uppdrag utgör sedan underlag för regeringens årliga redovisning av public service-bolagens verksamhet i budgetpropositionen, där det också läggs förslag om medelstilldelning till bolagen för kommande år. Granskningsnämndens årliga uppföljning utgör även en viktig del

av Kulturdepartementets kunskapsunderlag när kommittédirektiven till en kommande public service-utredning formuleras.

Även om SR, SVT och UR ibland kritiseras av granskningsnämnden för att inte ha uppfyllt vissa villkor eller redovisat delar av sin verksamhet på ett tillräckligt sätt, har nämnden hittills alltid funnit att bolagen i huvudsak har uppfyllt sina public service-uppdrag.

Public service-bolagen uppger att de tar åt sig av granskningsnämndens kritik och arbetar aktivt med att följa upp den i sin verksamhet (dnr Komm2018/00061-18, 19 och 29). Bolagen menar att frågan om att beakta den verksamhet som bedrivs på onlineplattformar är central för att komma till rätta med delar av den kritik som granskningsnämnden framför. Det är särskilt relevant i förhållande till verksamhet som riktar sig mot barn och unga, eftersom den publiken är svår att nå genom sändningar i marknätet. Se vidare avsnitt 7.2.

7.1.3 Halvtidsöversynen

Inför nuvarande tillståndsperiod, vilken omfattar åren 2014–2019, uttalade regeringen att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragens omfattning och inriktning ligger fast under en längre period. Samtidigt föreslog regeringen en planerad översyn efter halva tillståndsperioden. Som skäl angavs att ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt kunde leda till ändrade förutsättningar för bolagens verksamhet. Halvtidsöversynen skulle vara framåtsyftande och bl.a. ge statsmakterna möjlighet att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om villkoren gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet (prop. 2012/13:164 s. 22).

Kultur- och demokratiministern träffade företrädare för de tre public service-bolagen för halvtidsöversyn den 22 februari 2017. Statsrådet och ledningarna för bolagen diskuterade framför allt förutsättningarna inför nästa tillståndsperiod. Mötet kom att handla om hur en ändamålsenlig reglering kan utformas och vilken roll public service ska spela i en kommersiell och föränderlig medievärld, t.ex. relationen till lokala medier men också till globala medieaktörer. En del av mötet ägnades åt frågor kopplade till innevarande tillstånd,

som exempelvis sponsring och kommersiella samarbeten, förutsättningar för extern produktion, SVT:s ansvar för svensk film och SR:s program för en publik utanför Sverige (Kulturdepartementet 2017).

Halvtidsöversynen genomfördes således som ett tillfälle där public service-bolagen och regeringen kunde diskutera public services förutsättningar och påtala eventuella problem. Frågorna som diskuterades vid halvtidsöversynen utgjorde även del av Kulturdepartementets underlag inför författandet av kommitténs direktiv.

Eftersom halvtidsöversynen inte resulterar i något konkret utfall är den som instrument ifrågasatt från flera håll och betraktas av vissa privata medieaktörer inte som en verkningsfull del i uppföljningen av bolagens verksamhet (dnr Komm2018/00061-5). Även public service-bolagen ifrågasätter värdet av halvtidsöversynen, då den enligt dem tar mycket tid och resurser i anspråk utan att leda till något synbart resultat. Med längre tillståndperioder finns förvisso ett större behov av avstämning under hand, men en halvtidsöversyn ska i så fall vara framåtsyftande och helt inriktad på ekonomiska förutsättningar, anser bolagen. Det finns även en oro hos bolagen att oberoendet riskeras om översynen blir alltför detaljerad.

7.2 Beaktande av verksamhet på internet vid uppföljning av innehållsuppdraget

7.2.1 En möjlighet att beakta verksamhet på internet vid uppföljning av innehållsuppdraget bör införas

Bedömning: Det bör från 2020 införas en möjlighet för public service-bolagen att tillgodoräkna sig en viss andel av verksamheten genom tråd vid uppfyllandet av public service-uppdraget.

Att granskningsnämnden för radio och tv beaktar denna verksamhet i sin uppföljning av innehållsuppdraget strider inte mot yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om etableringsfrihet för tillhandahållanden i tråd.

Riksdagens tillkännagivande

Som framgår ovan beaktar granskningsnämnden för radio och tv enbart sändningarna i marknätet vid sin bedömning av om public service-bolagen har uppfyllt sina uppdrag. Under behandlingen av propositionen inför nuvarande tillståndsperiod (prop. 2012/13:164) gav riksdagen regeringen tillkänna att den ska överväga en förändring som gör det möjligt för SR, SVT och UR att, inom ramen för nuvarande reglering, i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget. Regleringen av programföretagens verksamhet ansågs inte helt ändamålsenlig eftersom bolagen inte kan tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget, samtidigt som den tekniska utvecklingen innebär att internet blir en allt viktigare informationskanal. Sändningarna i marknätet ansågs dock även i fortsättningen utgöra grunden för den uppföljning som granskningsnämnden för radio och tv gör av hur programföretagen uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst (bet. 2013/14:KrU3, rskr 2013/14:60).

Public service-bolagens önskemål om en större flexibilitet

Public service-bolagen har framfört att de önskar en större flexibilitet när det gäller möjligheten att tillgängliggöra sitt utbud på olika plattformar. De vill få en möjlighet att kunna tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget genom att kunna tillgängliggöra sina program på det sätt som är mest lämpat utifrån publikens krav och förväntningar. I en skrivelse till riksdagens kulturutskott och konstitutionsutskott den 31 maj 2017 anför bolagen att ett sådant tillgodoräknande är förenligt med grundlagarna (SVT m.fl. 2017). Bolagen föreslår i skrivelsen att ett tillgodoräknande av deras verksamhet på de egna webbplatserna på fritt tillgängliga delar av internet skulle kunna regleras i anslagsvillkor och i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv. Förslaget omfattar alltså inte tillgodoräknande av innehåll på sociala medier eller andra kommersiella medieplattformar.

En större flexibilitet anses vara särskilt relevant för innehåll för äldre barn och unga som huvudsakligen konsumerar rörlig bild online. Vidare anføres att SR har ett omfattande utbud i DAB-nätet på

minoritetsspråk med låg lyssning och betydande distributionskostnader. Samma sändningar finns på webben och når då målgrupperna effektivare med ökad tillgänglighet och flexibilitet. Om SR får tillgodoräkna sig dessa webbsändningar menar bolaget att DAB-sändningarna, där bl.a. Sisuradios program på finska ingår, kan läggas ned och medel därmed frigöras för programproduktion.

Synpunkter från företrädare för teckenspråkiga och nationella minoriteter

Vid kommitténs samråd med företrädare för teckenspråkiga den 30 januari 2018 framkom att organisationerna, åtminstone yngre representanter, generellt är positiva till att public service-bolagen bedriver verksamhet på internet. Det påtalades dock att vissa grupper, särskilt äldre, kan behöva hjälp med att hantera ny teknik (dnr Komm2018/00061-91).

Vid samråd med företrädare för de nationella minoriteterna den 31 januari 2018 framhölls vikten av att det finns relevant innehåll i marknätet. Det påpekades samtidigt att behoven och förutsättningarna inom de olika grupperna varierar stort, beroende på ålder, utbildningsbakgrund m.m. Vid mötet bekräftades också SR:s bild att bolagets sändningar i DAB har väldigt få lyssnare (dnr Komm2018/00061-91).

Kommitténs bedömning

Medieutvecklingen visar att publikens konsumtionsmönster förändras i rask takt och att allt fler tar del av innehåll online – särskilt den yngre publiken, men en ökning sker i alla åldrar. SVT uppskattar att cirka 13 procent av befolkningen använder SVT:s tjänster enbart online (SVT 2018a s. 61). Att möjliggöra en större flexibilitet för bolagen innebär att hänsyn tas till de ändrade konsumtionsmönstren och att bolagen, som de påtalar i sin skrivelse, kan ha som utgångspunkt att tillgängliggöra utbudet på det sätt som är mest lämpat utifrån publikens krav och förväntningar. Kommittén bedömer att en ökad flexibilitet kan leda till större bredd och fler program som vänder sig till smalare publik och att program finns tillgängliga under längre tid. Det bör också öka utbudets synlighet, exempelvis för minoritetsspråks- och teckenspråksprogrammen (se avsnitt 5.3).

Riksdagen framför i sitt tillkännagivande, som redogörs för ovan, att nuvarande uppföljning av public service-uppdraget inte tar hänsyn till att internet blir en allt viktigare informationskanal.

Kommittén bedömer att det inför nästa tillståndsperiod som inleds 2020 bör införas en möjlighet för public service-bolagen att tillgodoräkna sig verksamhet genom tråd vid uppfyllandet av public service-uppdraget. Detta är ett steg i rätt riktning för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering och uppföljning av public service-verksamheten.

En invändning mot ett införande av denna möjlighet är att bolagen får tillgodoräkna sig verksamhet som, med den grundlagsreglering som gäller vid tillståndsperiodens början, varken kan regleras eller granskas av granskningsnämnden. Det gäller t.ex. villkoren om opartiskhet och saklighet. Kommittén konstaterar dock att public service-bolagen själva har åtagit sig att följa samma publicistiska principer för publiceringar på webben och i sociala medier som i marknäsändningarna. Exempelvis har SVT antagit en sådan policy (SVT 2018a s. 22). Kommittén understryker att möjligheten för bolagen att tillgodoräkna sig verksamhet genom tråd innebär ett stort ansvar och bedömer att ett åtagande att uppfylla de publicistiska principerna även på webben är centralt för att upprätthålla publikens förtroende för verksamheten. Samtidigt kan konstateras att tillståndsvillkoren huvudsakligen ska uppfyllas i marknätet, varför innehållet till allra största del även fortsättningsvis kommer att kunna granskas. Public service-bolagen får redan i dag bedriva webbsändningar och dessa kan heller inte granskas. Sammantaget bedömer kommittén att ett tillgodoräknande av verksamhet på internet bör kunna införas trots att nämnden inte kan granska programmen.

Som nämns i kapitel 3 har regeringen aviserat att en parlamentarisk kommitté ska tillsättas med uppdrag att utreda vissa frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Grundlagskommittén ska bland annat överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av hur sändningen sker (prop. 2017/18:261 s. 59). Om verksamheten i tråd kan regleras från 2023, som ett resultat av ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som föreslås av denna kommitté, är problemet med att verksamheten på internet inte kan granskas alltså övergående på några års sikt. Skulle grundlagskommittén finna att en reglering av public service-bolagens verksamhet på internet inte är möjlig eller lämplig att införa bör public

service-bolagen under resterande tillståndsperiod fortsatt ges en möjlighet att tillgodoräkna sig viss andel av verksamheten på internet, särskilt med hänsyn till bolagens behov av förutsebarhet. Innehållet kommer då inte heller att kunna granskas men kommittén bedömer att samma skäl som anges ovan kan anföras här.

Eventuella farhågor om att bolagen tillgängliggör visst innehåll enbart online och inte i marknätet bör omhändertas i övervägandena om hur beaktandet ska utformas (se nedan).

Beaktande av verksamhet i grundlagskyddade tjänster förekommer redan

En annan invändning mot ett beaktande av verksamhet i tråd är att det framstår som ologiskt att villkor som uppställs för sändningar i marknätet kan uppfyllas på en annan plattform. En fråga som bör ställas i detta sammanhang är om det är möjligt att frikoppla resultatet från villkoren, dvs. kan det betraktas som tillåtet att hitta andra vägar (webben) än det anvisade (marknätet) för att uppfylla tillståndsvillkoren om en sådan möjlighet gavs i tillståndsvillkoren.

En jämförelse kan göras med regeringens respektive MPRT:s beslut om krav på tillgängliggörande av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning, där bolagen, bl.a. SVT och UR, vid fullgörande av kraven får tillgodoräkna sig viss andel som tillhandahålls i en beställ-tv-tjänst genom tråd (Regeringskansliets dnr Ku2016/02488/MF, MPRT 2016a och MPRT 2016b). För beställ-tv genom tråd råder etableringsfrihet och därmed ett förbud att reglera utan grundlagsstöd. Regeringen föreslår i prop. 2017/18:49 att krav på tillgänglighet även ska innefatta beställ-tv i tråd. Frågan är under riksdagsbehandling (se avsnitt 3.1.3).

I MPRT:s beslut konstateras att det i dag inte är möjligt att ställa krav på tillgänglighet till tv-program som tillhandahålls i beställ-tv genom tråd. Det finns dock enligt myndighetens bedömning inga lagliga hinder för att beakta att ett tillgängliggörande i beställ-tv skett. I rapporten som föregick myndighetens beslut anges att skälet till denna slutsats är att det inte är fråga om att ställa krav på beställ-tv-tjänster genom tråd eller att utöva tillsyn över beställ-tv-exklusiva program. Det handlar endast om ett tillgodoräknande av sådant utbud som också sänts linjärt. Det bör dessutom noteras att tillgängliggörandet avser tekniker. Det har med andra ord ingenting med en

anpassning av det redaktionella innehållet i sändningarna att göra – vilket vore fallet med exempelvis ett klarspråksprogram eller ett program på teckenspråk. I stället handlar kraven på tillgänglighet om tekniska hjälpmedel eller tillgänglighetstekniker, som gör det möjligt att ta del av ett redaktionellt innehåll, som exempelvis textning eller syntolkning av program. I både regeringens och MPRT:s beslut slås fast att de kvoter som uppställs till viss del får tillgodoräknas i beställ-tv.

Regeringens beslut, där även ett tillgodoräknande får göras för beställ-tv-tjänster, började gälla den 1 januari 2017 och ska för första gången följas upp av granskningsnämnden under 2018. I föregående års bedömning konstaterade nämnden att radio- och-tv-lagen inte ger utrymme för att ställa krav på tillgängliggörande av program för personer med funktionsnedsättning i beställ-tv genom tråd. Nämnden påpekade dock att under kommande år kommer andra typer av tillgängliggöranden kunna tillgodoräknas av SVT och nämnden hänvisade till det nya tillgänglighetsbeslutet.

Möjligheten att beakta public service-bolagens verksamhet online har flera likheter med de båda besluten om tillgänglighet. Det rör sig om ett beaktande av verksamhet i en icke-reglerad grundlagsskyddad tjänst. Beaktandet avser ingen granskning av innehåll utan det är endast fråga om ett beaktande vid bedömningen av om ett specifikt krav som avser en annan plattform är uppfyllt. Det är inte heller fråga om att ställa krav på en oregerad tjänst. I likhet med tillgänglighetsbesluten bör dock en begränsning göras av den andel som får tillgodoräknas genom tråd (se vidare nedan).

Det finns dock även en väsentlig skillnad mellan tillgodoräknande av tillgänglighetstjänster och tillgodoräknande av innehåll. Tillgodoräknande av tillgänglighetstjänster gäller enbart innehåll som också sänts i marknätet, via satellit eller genom tråd, till skillnad från tillgodoräknande av innehåll som särskilt avser det webbexklusiva innehållet som tillhandahålls on demand. Tillgodoräknande av tillgänglighetstjänster i beställ-tv infördes för public service eftersom en grundlagsändring gällande detta är på väg att införas (se ovan och avsnitt 3.1.3). Regeringen har nu aviserat en grundlagsutredning avseende public service-verksamhet i tråd men det är ännu oklart vad den utredningen kommer att föreslå. Ett beaktande av webbexklusivt innehåll kommer därför föregå ett eventuellt förslag om en grundlagsändring på detta område.

Beaktande av verksamhet i tråd strider inte mot yttrandefrihetsgrundlagen

Som beskrivs i avsnitt 3.1 är etableringsfriheten för verksamhet i tråd (kabel, internet, ip-tv) skyddad i grundlag (3 kap. 1 § YGL). Det innebär att avsteg från denna etableringsfrihet också måste vara reglerad i grundlag.

Också granskningsutrymmet för innehåll i tråd är begränsat. Av 7 kap. 4 § YGL följer att det i lag får föreskrivas att en nämnd ska granska om radioprogram, som någon har sänt *på annat sätt än genom tråd*, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. För att nämnden ska kunna beakta public service-verksamhet i tråd krävs alltså att nämndens villkorsuppföljning inte är att betrakta som en sådan granskning som regleras i 7 kap. 4 § YGL.

I detta sammanhang kan inledningsvis konstateras att uttrycket radioprogram är ett innehållsbegrepp. Uttrycket definieras enligt propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) som innehållet i bl.a. ljudradio och tv (förslagets 1 kap. 2 §). Det innebär att regleringen i 7 kap. 4 § får anses avse rena innehållsgranskningar.

Granskningsnämndens bedömningar av bolagens public service-redovisningar regleras i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv. Där anges att nämnden årligen i efterhand, utifrån redovisningar från SR, SVT och UR, bedömer om bolagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen (20 §). Av såväl granskningsnämndens egen inställning som av förarbetsuttalanden framgår att denna bedömning inte ska röra hur utan om programföretagen har uppfyllt sina uppdrag (se Granskningsnämnden för radio och tv 2017a och prop. 2008/09:195 s. 53). En sådan uppföljning kan enligt kommittén inte anses utgöra en granskning av public service-företagens programinnehåll.

Det kan också noteras att innehållsgranskning endast får regleras i lag (7 kap. 4 § YGL). Granskningsnämndens uppföljning av public service-redovisningarna regleras dock som nämns ovan i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv. Bestämmelsen om uppföljning är dessutom placerad i en egen paragraf (20 §) och därmed skild från bestämmelserna om granskning av

program i efterhand (11–19 §§). Vidare rör uppföljningen inte enskilda program och det saknas dessutom sanktionsmöjligheter som gäller för överträdelser av innehållsvillkor (17 och 18 kap. radio- och tv-lagen). Regeringen får därmed antas ha bedömt att granskningsnämndens uppföljning inte är att betrakta som en granskning enligt 7 kap. 4 § YGL.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan, och efter samråd med nämndens kansli, finner kommittén sammanfattningsvis att granskningsnämndens uppföljning av public service-redovisningarna inte utgör en sådan granskning som enligt 7 kap. 4 § YGL är utesluten för innehåll i tråd. Ett beaktande av program som tillhandahålls i tråd kräver därmed inte någon grundlagsändring.

7.2.2 Hur ett beaktande ska regleras

Förslag: Det införs ett villkor i public service-bolagens sändningstillstånd om att tillståndsvillkoren ska uppfyllas i marknätet men att visst tillgodoräknande får göras för den verksamhet som bedrivs på internet.

Det införs ett krav i anslagsvillkoren att bolagen, för det fall de önskar tillgodoräkna sig verksamhet på internet inom en viss programkategori, ska redovisa denna verksamhet tydligt och utförligt i public service-redovisningen.

Public service-bolagens förslag

Public service-bolagen föreslår i sin skrivelse till kulturutskottet och konstitutionsutskottet att det införs en möjlighet för granskningsnämnden att vid sin uppföljning beakta verksamhet som bolagen bedriver på internet genom följande tillägg i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (SVT m.fl. 2017):

Om granskningsnämnden för radio och tv bedömer att SVT, SR och UR inte till fullo uppfyllt sitt respektive uppdrag i någon del via den enligt tillstånd från regeringen bedrivna verksamheten, får granskningsnämnden i sin bedömning ange om syftet med villkoret ändå uppfyllts genom att beakta den bedrivna verksamheten på respektive bolags webbplatser på fritt tillgängliga delar av internet.

Bolagen hänvisar vidare till bestämmelsen i anslagsvillkoren om att det är nödvändigt att bolagen tillgängliggör kärnverksamheten på olika plattformar och utformar utbudet på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Med utgångspunkt i denna bestämmelse föreslår bolagen att det görs ett tillägg i anslagsvillkoren som innebär att bolagen särskilt ska redogöra för tillgängliggörandet av verksamheten på sina webbplatser på fritt tillgängliga delar av internet.

Kommitténs bedömning

Kommittén ska enligt direktiven i sina bedömningar särskilt beakta granskningsnämndens självständighet vid myndighetsutövning och rättstillämpning. Som redogörs för ovan anser granskningsnämnden att begreppet programverksamhet i sändningstillstånden endast avser den kärnverksamhet som bedrivs i marksänd tv och radio. Skälet för denna inställning är att det endast är den verksamheten som omfattas av sändningstillstånden. Granskningsnämndens villkorsuppföljning utgör myndighetsutövning och regeringen får inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ett ärende (12 kap. 2 § regeringsformen). Nämnden är alltså härigenom skyddad från att behöva ta direktiv från regeringen om hur nämnden ska tolka ett visst tillståndsvillkor. Kommittén bedömer därför att det inte är lämpligt att som public service-bolagen föreslår reglera frågan om möjlighet för nämnden att beakta verksamhet på internet genom ett tillägg i en förordning.

Det bör alltså inte införas en reglering som kan anses ge regeringen mandat att ange hur nämnden ska tolka en viss bestämmelse. Däremot har nämnden att bedöma bolagens sändnings- och anslagsvillkor, vilka följer av riksdagsbeslut, utifrån deras lydelse. Om det av ett tillståndsvillkor framgår att ett tillgodoräknande till viss del kan göras genom verksamhet på internet bör nämnden kunna förhålla sig till det. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att möjligheten för bolagen att tillgodogöra sig verksamhet på internet vid uppfyllandet av uppdraget regleras genom ett nytt villkor i bolagens sändningstillstånd. Villkoret bör formuleras som att tillståndsvillkoren ska uppfyllas i marknätet men att ett visst tillgodoräknande får göras för verksamhet som bedrivs på internet. Det är viktigt att

villkoret ställs upp så att det är tydligt och möjligt att följa upp. Kommittén återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Public service-företagen redovisar redan i dag övergripande den verksamhet som de bedriver på internet. För det fall att bolagen önskar tillgodoräkna sig verksamhet på internet inom en viss programkategori bör denna verksamhet tydligt och utförligt redovisas. Ett sådant krav, som kan införas i anslagsvillkoren, ligger i linje med det förslag som bolagen har lämnat och bör inte heller innebära en inskränkning i etableringsfriheten när det gäller verksamhet i tråd (se vidare avsnitt 7.2.1).

7.2.3 Vilken verksamhet på internet som får tillgodoräknas

Förslag: Public service-bolagen får vid uppfyllandet av innehållsuppdraget tillgodoräkna sig verksamhet som bedrivs på egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Varje enskilt innehållsvillkor ska huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Tillgodoräknanandet får endast omfatta linjära sändningar eller tillhandahållanden av program. Samma program får inte tillgodoräknas mer än en gång under ett år.

Public service-bolagens förslag

Public service-bolagen har inte lämnat förslag på hur stor andel av utbudet som ska få tillgodoräknas. I stället föreslår bolagen som nämns ovan en skrivning som innebär att granskningsnämnden, om public service-företagen *inte till fullo* uppfyllt sitt uppdrag i marknätet, får beakta verksamheten på bolagens webbplatser och ange om villkoret på så vis uppfyllts. I kompletterande skrivelser har bolagen utvecklat vad som avses med skrivningen *inte till fullo*. SR menar att skrivningen *inte till fullo* pekar på att delar av verksamheten måste kvarstå i broadcast (dnr Komm2018/00061-49). UR och SVT delar denna uppfattning och tillägger att bolagen då måste visa att åtminstone väsentliga delar av utbudet inom ett område sänts i kanalerna (dnr Komm2018/00061-47 och 48).

Kommitténs bedömning

Kommittén bedömer att public service-bolagens uttryck *inte till fullo* är för oprecist för att kunna ligga till grund för reglering, även med de förtydliganden som gjorts av bolagen direkt till kommittén.

Av YGL framgår att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (3 kap. 2 § andra stycket YGL). En reglering som leder till en utarmning av det utbud som sänds i marknätet skulle därför kunna anses vara i strid med syftet om fördelning av frekvenser. Om en för stor andel av verksamheten på internet får tillgodoräknas kan det också ifrågasättas om tillståndsvillkoren i marknätet har uppfyllts. Det kan vidare tolkas som att kraven i själva verket avser förhållandena i trådsändningarna, vilket skulle innebära en indirekt reglering som det inte finns grundlagsstöd för i dagsläget.

Tillståndsvillkoren bör därför *huvudsakligen* uppfyllas i marknätet och ett beaktande bör avse varje villkor för sig. Detta innebär att bolagen inte kan uppfylla sitt public service-uppdrag i denna del genom att lägga ut huvuddelen av programmen online. SR kan exempelvis inte få tillgodoräkna sig finska program om hela utbudet på detta språk enbart sänds online och inte i marknätet.

Ett tillgodoräknande förutsätter att en stor del av allmänheten kan ta del av programmen. 95 procent av befolkningen över 12 år har tillgång till internet i hemmet och 91 procent har bredband. Vidare har 93 procent en dator i hemmet och en stor andel av dem har egen utrustning (IIS 2017, se vidare kapitel 2). Utöver kostnader för tillgång till internet, bredband och innehav av utrustning, ska tillgång till public service-programmen inte innebära någon kostnad för befolkningen.

Public service-bolagen har i sitt förslag till utformning ansett att ett tillgodoräknande ska begränsas till bolagens egna webbplatser som finns fritt tillgängliga på det öppna internet. Bolagen har med formuleringen velat exkludera verksamhet som bedrivs på andras webbplatser eller tjänster, exempelvis verksamhet i sociala medier. Härigenom säkerställs att publiken inte ska behöva logga in på de globala distributionsplattformarna för att ta del av innehållet. Kommittén anser detta vara en lämplig avvägning.

Vidare menar public service-bolagen att även appar ska omfattas så länge de är fritt tillgängliga och tjänsterna eller programmen distribueras över flera ledande operativsystem så att inte publiken tvingas välja ett visst alternativ för att ta del av utbudet från public service. För att tillgodoräkandet ska kunna avse både bolagens egna webbplatser och appar har kommittén valt att använda begreppet plattform i stället för webbplats.

Kommittén anser att bolagen inte bör få tillgodoräkna sig ett program mer än en gång om det är fråga om parallellsändning av program, dvs. en sändning på internet samtidigt som programmet sänds linjärt i marknätet. Att program finns tillgängliga över tid i en playtjänst får anses positivt och medför att fler har möjlighet att ta del av program hur, när och var de vill. UR för fram hållbarhetsaspekten på programmen i sin public service-redovisning. Program som tillhandahålls i en playtjänst under ett visst år bör därför också kunna beaktas, även om de sänds linjärt i marknätet under ett annat år.

Mot denna bakgrund lämnar kommittén följande förslag till tillägg i respektive bolags sändningstillstånd:

Tillståndsvillkoren ska uppfyllas i marknätet men ett visst tillgodoräkande får göras för den verksamhet som bedrivs på SR:s/SVT:s/UR:s egna plattformar på fritt tillgängliga och öppna delar av internet. Varje enskilt tillståndsvillkor ska huvudsakligen uppfyllas i marknätet. Tillgodoräkandet får endast omfatta linjära sändningar eller tillhandahållanden av program. Samma program får inte tillgodoräknas mer än en gång under ett år.

7.3 Förändringar i uppföljningen av public service

Den årliga uppföljningsprocessen som beskrivs ovan under avsnitt 7.1 med omfattande redovisning och uppföljning tar mycket resurser i anspråk från public service-bolagen, granskningsnämnden och till viss del även från Regeringskansliet. Uppföljningen resulterar inte i några konkreta åtgärder från regeringens sida eller i någon vidare offentlig debatt kring public service-bolagens verksamhet. Utöver frågan om att beakta verksamhet på internet (se avsnitt 7.2 ovan) har frågor om uppföljning och redovisning inte varit en utpekad del av kommitténs uppdrag. Mot bakgrund av de förändringar som följer av ett nytt finansieringssystem för public service, enligt regeringens förslag i propositionen Långsiktig finansiering och

stärkt oberoende för public service (prop. 2017/18:261), anser kommittén dock att vissa ytterligare ändringar när det gäller uppföljningen av public service-uppdraget bör göras.

7.3.1 Uppföljning av public service-uppdraget vartannat år

Förslag: Granskningsnämndens bedömning av om public service-bolagen har uppfyllt sitt uppdrag ska ske vartannat år i stället för varje år. Public service-bolagen ska fortsatt lämna public service-redovisningar årligen och uppföljningen ska därmed baseras på två års redovisningar.

Regeringen föreslår i prop. 2017/18:261 att 4 kap. 12 § första stycket och 11 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen ändras med innebörden att sändningstillstånden för public service-bolagen ska gälla för åtta år (s. 46 ff.). För att anpassa tillståndperioderna till riksdagens mandatperioder föreslås bestämmelserna tillämpas första gången för sändningstillstånd som gäller från och med den 1 januari 2030. Som en följd av detta kommer nästa tillståndsperiod att vara 2020–2029, dvs. i tio år. Kommittén föreslog i delbetänkandet att den nya bestämmelsen skulle träda i kraft den 1 januari 2025, vilket skulle innebära att nästa tillståndsperiod varar 2020–2025, dvs. i sex år (SOU 2017:79 avsnitt 10.1).

Regeringen lämnar i propositionen också förslag om att riksdagen ska fatta ett beslut om medelstilldelning till public service-bolagen för hela tillståndsperioden och att ett villkorsbeslut för hela tillståndsperioden ska ersätta de årliga anslagsvillkoren. Förutsatt att dessa förslag genomförs kommer det inte längre finnas behov för regeringen att årligen i budgetpropositionen redovisa granskningsnämndens bedömning av public service-verksamheten för riksdagen. Det skulle kunna leda till slutsatsen att de årliga public service-redovisningarna inte längre behövs. Kommittén anser dock att public service-redovisningarna fyller en viktig funktion för att säkerställa allmänhetens insyn i bolagens verksamhet. Redovisningarna utgör även ett bra underlag för bolagens interna verksamhetsuppföljning. Kraven på bolagen att årligen redovisa sin verksamhet för regeringen bör enligt kommittén därför kvarstå.

Kommittén bedömer däremot att införandet av ett samlat villkorsbeslut för hela tillståndsperioden medför att det inte längre finns anledning för regeringen att i samma utsträckning som tidigare årligen följa upp public service-verksamheten i budgetpropositionen. Det innebär i sin tur att granskningsnämndens uppföljning av public service-redovisningarna inte nödvändigtvis måste ske varje år. Samtidigt är en kontinuerlig uppföljning av public service-uppdraget centralt för verksamhetens legitimitet. Kommittén menar sammantaget att det är tillräckligt att granskningsnämnden följer upp om programföretagen har uppfyllt sitt uppdrag vartannat år i stället för varje år. Kommitténs förslag innebär dock att den uppföljning som görs vartannat år baseras på två års public service-redovisningar, vilket möjliggör en fördjupad uppföljning eftersom den då kan innehålla jämförelser mellan de två år som analyseras. Att uppföljningen innefattar en analys av utvecklingen över tid höjer dess värde.

Uppföljning under kommande tillståndsperiod

Om nästa tillståndsperiod blir tioårig, som regeringen föreslår, bör granskningsnämndens uppföljning av bolagens verksamhet under nästa tillståndsperiod utifrån förslaget ovan att ske år 2020, 2022, 2024, 2026 och 2028. Uppföljningen 2020 summerar den nuvarande tillståndsperioden. Likaså blir den uppföljning som sker år 2030 en summering av nästa tillståndsperiod.

Med den inriktning som kommittén angav i delbetänkandet, dvs. en sexårig tillståndsperiod, bör granskningsnämndens uppföljning äga rum år 2020, 2022 och 2024.

Granskningsnämndens uppföljning kompletteras sedan med en mer omfattande halvtidsöversyn i form av en public service-dialog, enligt det förslag som lämnas nedan i avsnitt 7.3.2.

Avsikten med det här förslaget är inte att minska ambitionsnivån när det gäller uppföljningen av public service-uppdraget, utan att göra denna mer ändamålsenligt utformad. Eftersom det, med avskaffandet av de årliga medelsbesluten, inte längre finns skäl som talar för en årlig uppföljning ges public service ett ökat utrymme att under tvåårsperioder tolka sina uppdrag, vilket stärker bolagens oberoende. Den uppföljning som kommer att ske vartannat år kommer att

bli mer användbar eftersom den avser två års public service-redovisningar och därmed ger en bild av hur public service-verksamheten utvecklas i förhållande till uppdraget. Kommittén bedömer att en effekt av förslaget kan bli att granskningsnämnden kan frigöra mer resurser för sin ordinarie granskningsverksamhet. Det möjliggör för nämnden att ta fler initiativ till särskilda granskningar av programinnehållet, och på så sätt ge en bättre service till medborgarna, vilket kommittén ser positivt på.

Kommittén menar att nämndens uppföljningsrapport så som den är utformad i dag kan uppfattas som svårtillgänglig. Det är därför önskvärt att granskningsnämnden, utöver den fullständiga rapporten, även redovisar relevanta delar av bedömningen på ett mer överskådligt och för allmänheten lättillgängligt sätt. Redovisningen bör även spridas i syfte att stimulera till allmän debatt.

Uppföljningen av public service-uppdraget kritiserar av vissa aktörer för att vara tandlös, främst för att den inte direkt leder till konkreta åtgärder från regeringens sida (dnr Komm2018/00061-5). Kommittén vill dock påpeka att granskningsnämndens bedömning fyller ett syfte både genom att eventuella brister uppmärksammas och offentliggörs och genom att indirekt utgöra ett underlag för regeringen vid formuleringen av uppdraget till kommande public service-översyn. Nämndens uppföljning är också verkningsfull i det avseendet att public service-bolagen noggrant ser över sin verksamhet utifrån den kritik som nämnden uttalar.

7.3.2 Public service-dialog under tillståndsperioden

Förslag: En public service-dialog med SR, SVT och UR, samt företrädare för regeringen, branschaktörer och intresseorganisationer ska arrangeras under kommande tillståndsperiod. Resultatet av diskussionerna vid dialogen ska offentliggöras för att stimulera till allmän debatt om public service-bolagens uppdrag och hur dessa uppfylls.

Kommittén konstaterar i delbetänkandet att en tillståndsperiod på åtta år är lång i en tid av omvälvande medieutveckling, varför det kan finnas skäl för en planerad översyn av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar efter halva perioden, med möjlighet

att göra en mer samlad bedömning av verksamheten. På så sätt ges statsmakterna en möjlighet att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om villkoren har gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet (SOU 2017:79 s. 153 f.).

När public service-redovisningarna infördes var tanken att dessa även skulle stimulera till offentlig debatt. Public service är en demokratisk nytthet och därmed en fråga som har potential att engagera alla medborgare. Ett levande samtal om public service som en demokratisk angelägenhet kan stimulera till ökat engagemang och förståelse för public service-bolagens verksamhet och utmaningar, vilket stärker legitimiteten och förtroendet för public service.

Som nämns under avsnitt 7.1.3 innebär halvtidsöversynen i dag att public service-bolagen träffar kulturministern och för ett samtal kring vissa specifikt utvalda frågor. Resultatet av dialogen framgår endast översiktligt av ett pressmeddelande publicerat på regeringens webbplats. För att stärka legitimiteten för public service-verksamheten ser kommittén ett behov av att öppna processen för uppföljning av bolagens verksamhet och stimulera till ett levande offentligt samtal om public service. Därför föreslår kommittén att den översyn som enligt delbetänkandet ska äga rum under tillståndsperioden sker i form av en eller flera s.k. public service-dialoger. Public service-dialogen formaliseras genom att företrädare för branschaktörer och intresseorganisationer bjuds in att delta för att tillsammans med public service-bolagen och kulturministern diskutera public services uppdrag och förutsättningar.

Om regeringens förslag om en tioårig tillståndsperiod genomförs bör det hållas två public service-dialoger under den kommande perioden. Tio år är en lång period med den utvecklingstakt som mediemarknaden befinner sig i, varför det bör finnas tillfällen till dialog om public services uppdrag, förslagsvis under hösten 2023 och våren 2027. År 2023 har de nya villkor som införs för perioden gällt i tre år och dessutom kan eventuella grundlagsändringar ha genomförts som gör det möjligt för regeringen att ställa krav på public service-bolagens verksamhet online. Det finns då anledning att samla public service-bolagen och relevanta branschaktörer för att diskutera gemensamma förutsättningar och eventuella farhågor som de ser framför sig. År 2027 torde arbetet med översynen av public service-bolagens villkor inför nästkommande tillståndsperiod påbörjas. Public service-

dialogen som hålls 2027 kan därmed fungera som startskott för eller inspel till den kommande översynen.

Med den inriktning som kommittén angav i delbetänkandet, dvs. en sexårig tillståndperiod, skulle det vara lämpligt att hålla dialogen på hösten 2022, efter att granskningsnämndens bedömning har lämnats. Uppföljningsrapporten utgör då underlag för diskussionen. Tidsmässigt sammanfaller dialogen i detta scenario ungefär med halvtid i tillståndperioden.

Innehållet i public service-dialogen

Enligt 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen kan de programrelaterade tillståndsvillkoren bara ändras om bolagen godkänner det. Det innebär ett viktigt skydd för programverksamhetens självständighet. Genom att riksdagen, enligt regeringens förslag till ny lag om finansiering av public service, ska fatta ett beslut om medeltilldelning till public service-bolagen som gäller för hela tillståndsperioden säkerställs det även att de medel som fastslås inför perioden inte kan minskas utan att frågå detta beslut. Utgångspunkten för public service-dialogen är därmed att public service-bolagens medeltilldelning och villkor inte ändras under tillståndsperioden.

Som kommittén anför i delbetänkandet bör översynen under tillståndsperioden vara framåtsyftande och ge programföretagen möjlighet att påtala eventuella behov av förändringar i villkoren inför kommande tillståndperiod. Längre tillståndsp perioder innebär en ansvarsförskjutning, då programföretagens ökade oberoende förenas med ett ökat ansvar för att hushålla med de tilldelade medlen (SOU 2017:79 s. 147 och 155). Regeringen anför i propositionen att det bör vara möjligt för riksdagen att, om det finns medel på public service-kontot, fatta separata beslut om extra medel för oförutsedda kostnader som orsakas av t.ex. regeringsbeslut eller extraordinära händelser. Enligt regeringen bör frågor om extra medel dock hantearas restriktivt och enbart komma i fråga i absoluta undantagsfall (prop. 2017/18:261 s. 46).

Tanken är att public service-dialogen ska vara ett tillfälle för regeringen att under tillståndsperioden följa upp public service-bolagens verksamhet och ge en möjlighet för bolagen att lyfta satsningar som de har gjort och utmaningar som de ser framför sig.

Public service-bolagen har fortsatt tolkningsföreträde när det gäller villkoren för sin verksamhet men ges genom public service-dialogen en formaliserad arena att förklara hur de ser på sina uppdrag och hur de uppfyller dem.

En invändning mot att företrädare för branschaktörer och intresseorganisationer tillåts medverka vid dialogen skulle kunna vara att diskussionen inte kan ske lika fritt som i dag. En annan invändning kan vara att konkurrenter och andra aktörer ges för stort inflytande över public service. Mediemarknaden i Sverige är liten och många av de utmaningar som public service ser framför sig har de gemensamt med andra medieaktörer. I UR:s fall finns det också gemensamma utmaningar tillsammans med läromedelsbranschen. Dialogen är ett tillfälle att utvärdera public services uppdrag, men även en möjlighet att tillsammans blicka framåt och diskutera kommande utmaningar och gemensamma lösningar. Oavsett om vissa aktörer i ett specifikt fall gärna skulle se en ändring av public services villkor är dock utgångspunkten för dialogen, som nämns ovan, att public service-bolagens medelstildelning och villkor inte ändras under tillståndsperioden.

Public service-dialogen kan även fungera som ett inspel till Kulturdepartementet när kommittédirektiv formuleras till översynen av public service-uppdraget inför den tillståndsperiod som följer efter den som inleds 2020. Inför denna period bör det utvärderas om den modell för dialog som kommittén föreslår gett förväntade resultat.

Ökad transparens för att stimulera till debatt

Syftet med att även bjuda in branschaktörer och intresseorganisationer till samtal är som anges ovan att öka transparensen i uppföljningsprocessen och möjliggöra för en bredare dialog. Public service-dialogen föreslås resultera i ett kortare skriftligt referat eller liknande underlag som offentliggörs och sprids i syfte att stimulera till ett levande samtal om public service som alla medborgares nytta. Den offentliga debatten kan ses som en del av uppföljningen av public services uppdrag.

7.4 Redovisning

Den förra public service-kommittén hade i uppdrag att se över flera frågor kopplade till redovisning av public service-verksamheten och inför nuvarande tillståndsperiod gjordes därför ett antal förändringar i kraven som reglerar hur public service-bolagen ska redovisa sin verksamhet. I kommitténs direktiv är inte redovisning utpekad som ett område för kommittén att närmare analysera. Kommittén bedömer att bolagens redovisning av verksamheten i huvudsak fungerar väl, men har identifierat ett område – redovisningen av kommersiella samarbeten – där det finns behov av vissa ändringar.

7.4.1 Ändringar i redovisningskraven inför nuvarande tillståndsperiod

Den förra public service-kommittén gjorde ett omfattande arbete med att analysera och lämna förslag om hur öppenheten kunde förbättras avseende redovisningen och uppföljningen av public service-verksamheten. För att öka granskningsbarheten i public service-redovisningarna föreslog utredningen bl.a. att programbolagen skulle få i uppdrag att i samverkan åstadkomma en så långt möjligt gemensam redovisningsform. Bolagen skulle även definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor. I redovisningarna skulle också tydligt anges hur bolagen har tolkat sina villkor och vad bolagen anser bör göras för att uppfylla dessa (SOU 2012:59 s. 339 ff.)

Regeringen valde att gå vidare med utredningens förslag om en gemensam redovisningsform och uttalade att bolagens självständiga ställning inte utesluter att god insyn ska kunna ges i verksamheten. Utöver att möjliggöra för sådan insyn bidrar redovisningarna också till att skärpa programföretagens uppmärksamhet på hur uppdraget förvaltas och underlättar på så sätt intern uppföljning och kvalitets-säkring. Regeringen menade även att bolagens public service-redovisningar behövde bli mer överskådliga och lättillgängliga och att det i redovisningarna borde tydliggöras hur bolagen har tolkat sina uppdrag (prop. 2012/13:164 s. 91 ff.).

Utöver dessa övergripande förändringar utökades även redovisningskraven vad gäller bolagens intäkter vid sidan av avgiftsmedel genom krav på att bolagen skulle redovisa hur de säkerställer sitt

oberoende vid indirekt sponsring. SVT fick också utökade redovisningskrav avseende sin sponsringsverksamhet. Vidare infördes särskilda redovisningskrav för andra kommersiella samarbeten, exempelvis kopplade till Melodifestivalen. Syftet var att öka öppenheten och tydligheten kring dessa samarbeten för att stärka insynen i verksamheten och därmed stärka oberoendet gentemot kommersiella aktörer.

7.4.2 Granskningsnämndens bedömning av bolagens redovisning

Granskningsnämnden har i samtliga uppföljningsrapporter under den nuvarande tillståndsperioden påtalat att bolagen så långt möjligt ska ha en gemensam redovisningsform och ta fasta på resultatmätt, indikatorer och nyckeltal, samt betonat vikten av att redovisa tidsserier. Nämnden noterade i sin senaste rapport att bolagen fortsätter att utveckla mått och indikatorer för sina redovisningar, och att redovisningarna har blivit tydligare och enklare att följa under tillståndsperioden.

I granskningen av public service-redovisningarna från 2016 uttalade granskningsnämnden bl.a. att SR och SVT endast delvis uppfyllt kraven på att redovisa hur uppdraget har fullgjorts med avseende på nyckeltal som visar produktivitet. Kritik riktades bl.a. även mot redovisningen av sidoverksamheterna och vissa delar av uppdragen gällande barn och unga. Alla tre bolag kritiserades för redovisningen av hur bolagen har uppfyllt sina uppdrag att prioritera tillgängligheten till program för barn och unga med funktionsnedsättning. Granskningsnämnden kritiserade vidare SVT för att inte ha uppfyllt kravet på att särskilt redogöra för vilka kommersiella samarbeten som företaget har deltagit i och vilka intäkter de har genererat (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a).

7.4.3 Inga skärpta krav på formerna för redovisningen

I bolagens anslagsvillkor för 2018 (punkten 18 för SR, punkten 21 för SVT, respektive punkten 19 för UR) kommer bestämmelsen om en harmoniserad redovisning till uttryck på följande sätt:

SR, SVT och UR ska i samverkan fortsatt utveckla sin redovisning med inriktning på att så långt som möjligt åstadkomma en gemensam redovisningsform som kan tillämpas i redovisningen för 2018. I arbetet ska ingå att definiera och operationalisera centrala begrepp i tillstånds- och anslagsvillkoren, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på dessa och att utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet. Resultatmåtteten bör utformas så att de ger väsentlig information om uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten. Programföretagen ska på olika sätt stimulera en fortlöpande offentlig diskussion om verksamheten.

SR, SVT och UR har under tillståndsperioden tillsammans arbetat aktivt för att harmonisera sina redovisningar och göra dem mer överskådliga. Bolagen menar att de nu har nått vägs ände i arbetet med redovisningarnas övergripande struktur (dnr Komm2018/00061-19, 29 och 18). Det finns en risk för att redovisningarna, om de harmoniseras ytterligare, inte ger en rättvisande bild av respektive bolags verksamhet. Det är tre olika bolag av olika storlek och med i många avseenden skilda uppdrag. En mer samstämmig redovisning kommer inte nödvändigtvis att ge en tydligare bild av hur public service-bolagen uppfyller sina respektive uppdrag, menar bolagen. Däremot är de öppna för förbättringar på vissa specifika områden.

Det är viktigt att bolagen på ett överskådligt sätt kan förmedla en rättvisande bild av hela sin verksamhet och hur de väljer att disponera sina medel. Om bolagen på sikt får tillgodoräkna sig viss del av sin onlineverksamhet ska den verksamheten redovisas på samma sätt som public service-verksamheten i marknät redovisas i dag. SR, SVT och UR bör då harmonisera sina redovisningar av onlineverksamheten på motsvarande sätt som redovisningarna för villkoren i mark-sändningarna, i den mån det är relevant och ger en bättre bild av bolagens verksamhet. Kommittén gör mot bakgrund av detta bedömningen att det nuvarande kravet på att harmonisera redovisningsformen är ändamålsenligt och att det därför inte finns anledning att skärpa det ytterligare.

Public service-bolagen har enligt anslagsvillkoren även i uppdrag att i sin redovisning uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds, samt resursförbrukningen för respektive kategori. Kommittén har noterat att så inte alltid sker. Exempelvis när det gäller SR:s redovisning av externt

producerade timmar. I stället för att redovisa andelen externt producerade timmar i förhållande till den totala sändningstiden väljer SR att redovisa baserat på kostnad för utomstående medverkan i programutbudet. Detta trots att granskningsnämnden har efterfrågat redovisning fördelat på andelar av det totala innehållet. Anledningen till att det inte går att särskilja vad som är extern respektive intern produktion, är enligt SR att många produktioner består av blandformer, dvs. där programanställda medarbetare deltar i det som räknas som del av extern produktion. Programanställda är i många fall programledare för program där också fast anställd personal medverkar. Att räkna ut och redovisa mätbar kvantitet i sändningstid låter sig därmed inte göras, menar SR.

Kommittén anser att kraven om tydlig och mätbar redovisning över tid är centrala för bolagen att efterleva. I de fall där en sådan redovisning inte säger något om hur verksamheten ser ut, eller till och med kan riskera att ge en missvisande bild av verksamheten, är det viktigt att bolagen redovisar med exempel. Dessutom bör det förklaras varför en kvantitativ redovisning i förhållande till den totala sändningstiden, eller annan form av kvantitetsmått, inte är lämplig i det specifika fallet.

7.4.4 Förtydligande om redovisning av intäkter vid sidan av avgiftsmedel

Förslag: Public service-bolagen ska i sin redovisning av intäkter vid sidan av avgiftsmedel specificera vilka kommersiella samarbeten som har ingått i dessa.

Samtliga tre public service-bolag ska enligt krav i anslagsvillkoren redovisa intäkter från eventuella kommersiella samarbeten. Det är dock bara SVT som än så länge har några kommersiella samarbeten i nämnvärd grad. Mot bakgrund av att SVT och granskningsnämnden har olika meningar om hur SVT bör redovisa sina kommersiella samarbeten har kommittén valt att analysera just den frågan.

I SVT:s anslagsvillkor, punkt 21, anges att SVT särskilt ska redogöra för

- företagets intäkter vid sidan av avgiftsmedel,
- vilka evenemang som sponsrats, hur många sändningar som sponsrats och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt har mottagits,
- hur företaget har säkerställt sitt oberoende vid indirekt sponsring,
- i övrigt vilka kommersiella samarbeten som företaget har deltagit i och vilka intäkter de har genererat,
- eventuella sidoverksamheter som företaget har bedrivit, och
- omfattningen av och formerna för företagets engagemang för utvecklingen av svensk filmproduktion.

I sin granskning för 2016 kritiserade granskningsnämnden SVT för att inte följa uppmaningen från föregående år om att redovisa vilka kommersiella samarbeten som ingåtts i samband med Melodifestivalen och för ytterligare några produktioner som SVT deltagit i. Inte heller redovisade SVT vilka intäkter dessa samarbeten genererade. Nämnden uttalade att redovisningen av affärsmässiga och utrymmesmässiga skäl inte behöver vara heltäckande, men menade att SVT:s redovisning inte ger en bild av vilka kommersiella samarbeten som typiskt sett förekommer i SVT:s verksamhet (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a s. 44 f.).

Under 2017 uppgick SVT:s intäkter från kommersiella samarbeten till 220,3 miljoner kronor, exklusive sidoverksamheterna. Det är en minskning med 115 miljoner kronor jämfört med 2016, vilket förklaras av att SVT 2016 stod värd för Eurovision Song Contest. SVT redovisar intäkter från sidoverksamheterna för sig. Därutöver redovisas intäkter från samtliga kommersiella samarbeten under rubriken övriga intäkter och kommersiella samarbeten. Den redovisningen delas upp i sju kategorier. Intäkter från Melodifestivalen och Eurovision Song Contest ingår i den redovisningen. SVT menar att det utöver dessa sju huvudgrupper inte förekommer några övriga intäkter eller andra kommersiella samarbeten. Eftersom SVT:s kom-

mersiella samarbeten är tusentals till antalet och av skiftande karaktär måste dessa, enligt bolaget, redovisas aggregerat i relevanta poster. För varje intäktskategori redovisas totala intäkter och typiska exempel på samarbeten inom varje kategori.

SVT har i sin redovisning för 2017 vidtagit flera åtgärder för att tillmötesgå nämndens kritik, bl.a. genom att i större utsträckning än tidigare exemplifiera olika typer av kommersiella samarbeten. Exempelvis anges under övriga rörelseintäkter att SVT i samband med Melodifestivalen har upphandlat tjänsten turnésamordning och att SVT uppbar intäkter vid licensieringen av varumärket och tillhörande rättigheter som hör samman med produktionen. Med hänvisning till affärsetik menar SVT att bolaget inte kan redovisa enskilda uppgörelser eller avtal (SVT 2018a s. 64 ff.).

Kommitténs bedömning

Det är skillnad på att redovisa vilka avtal man har tecknat och vilken typ av kommersiella samarbeten som man typiskt sett har ingått. Kommittén bedömer att det finns utrymme för SVT att tillmötesgå granskningsnämnden utan att röja någon affärssekretess. SVT har i 2017 års public service-redovisning tagit steg i denna riktning genom att i större utsträckning ge exempel på vilka typer av samarbeten som ingåtts. Kommittén bedömer att det finns ytterligare utrymme att exemplifiera vilka kommersiella samarbeten som SVT har ingått och med vilka grupper av aktörer. Exempelvis skulle SVT kunna redogöra för vilka typer av aktörer som bolaget licensierar sitt varumärke Melodifestivalen till. En sådan fortfarande övergripande redovisning skulle ytterligare bidra till att öka insynen i verksamheten och förtroendet för bolaget. Det torde inte heller skapa något större merarbete för SVT.

SVT har tjänat som exempel i detta avsnitt eftersom problem-bilden hittills har varit tydligast hos SVT. Samma redovisningskrav bör dock gälla även för SR och UR.

Kommittén menar att det bör övervägas om denna punkt i SR:s, SVT:s och UR:s anslagsvillkor kan struktureras på ett tydligare sätt, för att undvika eventuella oklarheter kring vad bolagen ska redovisa.

7.4.5 Redovisning av hur oberoendet säkerställs vid kommersiella samarbeten

Förslag: SR, SVT och UR ska redovisa hur oberoendet säkerställs vid kommersiella samarbeten.

Inför den nuvarande tillståndsperioden infördes krav i anslagsvillkoren på att public service-bolagen ska redovisa hur oberoendet säkerställs vid indirekt sponsring. Med indirekt sponsring avses program som framställs i samarbete med någon annan som fått bidrag från utomstående för sin andel av produktionen.

För att ytterligare öka öppenheten kring hur bolagen bedriver sin verksamhet och därmed stärka legitimiteten för public service, föreslår kommittén att kravet på att redovisa vilka kommersiella samarbeten som bolagen har deltagit i kompletteras med ett krav på att företagen även ska redovisa hur de säkerställer sitt oberoende vid kommersiella samarbeten. Eftersom det finns ett antal olika typer av kommersiella samarbeten som bolagen kan ingå finns det också olika sätt att säkerställa sitt oberoende i det enskilda fallet. Oberoendet är ett grundläggande public service-krav och något som bolagen dagligen förhåller sig till i sin verksamhet. Att bolagen agerar för att säkerställa sitt oberoende just vid ingåendet av kommersiella samarbeten är särskilt centralt eftersom kommersiella samarbeten är ett avsteg från principen att public service-verksamheten ska bedrivas icke-kommersiellt. Det torde därmed inte vara svårt för bolagen att redovisa hur oberoendet säkerställs även i dessa fall.

7.4.6 Kravet på att redovisa extern radioproduktion tas bort

Förslag: Kravet på SR och UR att i samband med budgetunderlaget ange i vilken utsträckning bolagen avser att satsa på extern radioproduktion tas bort.

SR och UR har krav på sig att i förväg redovisa hur mycket bolagen avser att satsa på extern radioproduktion (punkterna 17 respektive 18 i bolagens anslagsvillkor för 2018). Den förra public service-utredningen föreslog att det kravet skulle tas bort, men regeringen menade att kravet fyllde en viktig funktion för de externa radioproducenterna

och att det därför skulle vara kvar för att stimulera bolagen till att lägga ut mer radioproduktion (prop. 2012/13:164 s. 90).

Kommittén föreslår i delbetänkandet att de årliga budgetunderlagen ska avskaffas och att dessa ska ersättas med ett fördjupat underlag om verksamheten inför kommande tillståndsperiod (SOU 2017:79 s. 144). I propositionen om finansiering av public service delar regeringen kommitténs bedömning om att de årliga underlagen ska avskaffas, men anför att frågan om vilka underlag som kommer att krävas och vad dessa bör innehålla ska hanteras vidare i beredningen inför kommande sändningstillstånd (prop. 2017/18:261 s. 46). Om kommitténs förslag med fördjupade underlag genomförs ska SR och UR med nuvarande krav redogöra för den planerade graden av extern radioproduktion under en hel tillståndsperiod i sina verksamhetsunderlag. En sådan redovisning kommer knappast bli användbar för radioproduktionsbolagen. Om kravet behålls finns en risk att SR och UR anger en kvot som är för låg för att motivera bolagen till ökad extern utläggning, varför kommittén föreslår att det kravet tas bort. Kommittén menar att det är ytterst viktigt att bolagen arbetar för att öka den externa utläggningen men föreslår i stället att det införs ett övergripande krav för SR, SVT och UR att stärka en livskraftig produktionsmarknad, se avsnitt 5.6.5.

8 Förvaltningsstiftelsens styrelse, ägarroll och finansiering

SR, SVT och UR ägs av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (Förvaltningsstiftelsen). Stiftelseformen har valts för ägandet eftersom den bäst ansetts kunna tillgodose kraven på självständighet och integritet för programföretagen i förhållande till staten som den yttersta ägaren (prop. 1992/93:236 s. 12).

Kommittén ska enligt direktiven utvärdera hur Förvaltningsstiftelsens organisation, långsiktiga finansiering och styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende, och om så anses motiverat föreslå förändringar. Regeringen föreslår i propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service (prop. 2017/18:261), mot bakgrund av förslag från kommittén i delbetänkandet, att den som är verksam som riksdagsledamot inte får vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen. Redan i dag gäller denna begränsning bl.a. för ledamöter i regeringen och anställda i Regeringskansliet. Regeringen delar också kommitténs bedömning att det bör slås fast i programföretagens bolagsordningar att verk samma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser (s. 50 f.).

Kommittén övervägde även i delbetänkandet om mandatperioderna för Förvaltningsstiftelsens styrelseledamöter borde förlängas från åtta till tolv år, och om endast en tredjedel av ledamöterna bör utses året efter ordinarie riksdagsval. En sådan förändring skulle i och för sig minska regeringens inflytande över styrelsen, men samtidigt vara problematisk eftersom tolv år är en mycket lång tid för ett styrelseförordnande (SOU 2017:79 s. 160).

Kommittén har mot bakgrund av direktiven fortsatt att analysera olika frågor som rör Förvaltningsstiftelsen och lämnar nedan förslag och bedömningar om stiftelsens styrelse, ägarroll och finansiering.

8.1 Stiftelsens styrelse

Förslag: Stiftelseförordnandet ändras så att det framgår att styrelseledamöterna ska utses utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet. Stiftelseförordnandet ska också ändras så att de krav på kompetens, integritet och lämplighet som gäller för ordföranden uttryckligen framgår.

Styrelseledamöternas kompetens, integritet och lämplighet

Förvaltningsstiftelsens syfte är enligt stiftelseförordnandet att ”främja självständigheten hos företag i den omfattning och på det sätt som riksdagen och regeringen bestämt, här i landet bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst”. Det anges också att stiftelsen ska tillgodose sitt syfte genom att äga och förvalta aktier i programföretagen samt utöva de befogenheter som är förknippade med detta. Dessa befogenheter inkluderar framför allt att utse styrelserna i programföretagen, med undantag av vd och arbetstagarrepresentanter. Stiftelsen fyller en central funktion som garant för public service-bolagens oberoende från staten och olika intressen och maktsfärer i samhället vilket ställer höga krav på de personer som ingår i stiftelsestyrelsen.

Stiftelsens verksamhet leds av en styrelse som består av en ordförande och tolv andra ledamöter. Ordföranden utses av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet på samma sätt som gäller för andra regeringsutnämningar (prop. 2008/09:195 s. 62). Riksdagen slog 1993 fast att de övriga ledamöterna utses av regeringen efter förslag från riksdagspartierna (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). I styrelsen bör det enligt stiftelseförordnandet ingå personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En jämn könsfördelning ska eftersträvas. I övrigt omfattas ledamöterna inte av någon uttalad kravprofil avseende personliga egenskaper. Kommittén

bedömer att avsaknaden av sådana krav medför en risk att ledamöter inte har tillräcklig erfarenhet av styrelsearbete, eller det engagemang för frågorna som fordras, för att bidra till stiftelsens centrala roll som garant för public service-verksamhetens oberoende. Det finns därför skäl att förtydliga att riksdagspartierna bör nominera ledamöter till styrelsen utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet, i likhet med vad regeringen gör vid förordnandet av ordföranden.

Kravet bör lämpligen föras in i stiftelseförordnandet, t.ex. i punkt 7. Då de kriterier som regeringen tillämpar vid utnämning av ordföranden inte framgår av stiftelseförordnandet bör även dessa slås fast här på motsvarande sätt. Stiftelseförordnandet får endast ändras om ett riksdagsbeslut föranleder det och om styrelsen har beretts tillfälle att yttra sig.

Kommittén bedömer att endast de övergripande kriterierna kompetens, integritet och lämplighet bör formuleras i stiftelseförordnandet. Vad de innebär i detta sammanhang bör utvecklas av regeringen vid nästa tillfälle som nya ledamöter ska förordnas, dvs. inför den 1 januari 2020, med utgångspunkt i de krav som regeringen ställer på ordföranden och hur styrelsens kompetensbehov ser ut vid det aktuella tillfället.

Nationella minoritetens representation i stiftelsens styrelse

Utredningen för en stärkt minoritetspolitik har föreslagit att Sverige ska utöka sitt åtagande enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) på så sätt att intressena hos personer som använder samiska, finska och meänkieli företräds eller beaktas i sådana organ som har ansvar för att garantera frihet och mångfald inom massmedierna (SOU 2017:88 s. 107). Utredningen föreslår att detta genomförs genom att regeringen säkerställer att åtminstone någon i Förvaltningsstiftelsens styrelse och granskningsnämnden för radio och tv kan representera de nationella minoriteternas och minoritetsspråkens perspektiv. I det sammanhanget bör även perspektiven hos den judiska och romska minoriteten samt jiddisch och romani chib beaktas.

Den övergripande frågan om Sverige ska utöka sitt åtagande enligt språkstadgan, liksom om granskningsnämndens sammansättning

ska ändras, ligger utanför kommitténs uppdrag. Frågan om representation i Förvaltningsstiftelsens styrelse kan däremot ses som en del av diskussionen om hur stiftelsen bidrar till programföretagens integritet och oberoende. En möjlighet hade kunnat vara att de politiska partierna vid nomineringen av ledamöter beaktar hur de nationella minoriteternas och minoritetsspråkens perspektiv kan tillvaratas i styrelsen. Syftet skulle då vara att säkerställa att dessa perspektiv får ett bättre genomslag i verksamheten än i dag. Även om detta är ett gott syfte är det viktigt att framhålla att Förvaltningsstiftelsens uppgift är att som aktieägare främja public service-bolagens självständighet, och att stiftelsen inte har någon möjlighet att påverka vilka program som bolagen ska producera och sända. Att vissa perspektiv representerades i stiftelsestyrelsen skulle därför inte få något genomslag i public service-bolagens utbud. Kommittén anser därför inte att förslaget från utredningen för en stärkt minoritetspolitik bör genomföras.

8.2 Stiftelsens ägarroll

Bedömning: Förvaltningsstiftelsens uppgifter som ägare bör inte utökas till att omfatta uppföljning av om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag.

Förvaltningsstiftelsen äger samtliga aktier i SR, SVT och UR. I uppgiften att äga och förvalta dessa ingår, enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen (2005:551), att vid bolagsstämma i respektive bolag besluta om ansvarsfrihet gentemot bolaget för styrelseledamöterna och vd. Detta beslut följer på föredragning vid stämman av bolagets årsredovisning och revisorernas berättelse.

Som framgår av avsnitt 7.1 bedömer granskningsnämnden för radio och tv årligen i efterhand, utifrån bolagens redovisningar, om SR, SVT och UR har uppfyllt sina public service-uppdrag. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i de villkor som reglerar bolagens verksamheter vilka anges i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och besluten avseende SVT och UR om krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén har inom ramen för uppdraget att stärka uppföljningen av hur public service-uppdraget uppfylls analyserat om även

granskningsnämndens årliga yttrande bör utgöra underlag för stämans beslut att bevilja ansvarsfrihet för bolagens ledningar. Detta skulle vara en utökning av Förvaltningsstiftelsens ägaruppgifter som innebär ytterligare uppföljning av bolagens uppdrag, utöver den som görs av granskningsnämnden, och möjliggöra ett ansvarsutkrävande om uppdragen inte uppfylls. En tydligare uppföljning kan i sin tur stärka public service-verksamhetens legitimitet och förtroende hos allmänheten.

I analysen av om en utökad ägarroll för stiftelsen är lämplig eller möjlig är det viktigt att skilja mellan uppföljningen av programrelaterade villkor och övriga villkor.

Programrelaterade villkor

I yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns vissa begränsningar för vilken granskning det allmänna får göra av innehållet i ljudradio och i tv-program. Av 7 kap. 4 § YGL följer t.ex. att endast en nämnd får granska om ett program som har sänts på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningen.

En förutsättning för att Förvaltningsstiftelsen ska kunna ges ett uppföljningsuppdrag är alltså att uppdraget inte är att betrakta som en granskning enligt 7 kap. 4 § YGL. Som framgår av avsnitt 7.2 anser kommittén att den uppföljning som granskningsnämnden i dagsläget gör av bolagens public service-uppdrag inte utgör en sådan granskning. Därmed kan inte heller ett motsvarande uppdrag för Förvaltningsstiftelsen betraktas som grundlagsstridigt eller hindras av att stiftelsen inte är en nämnd. Detta får anses gälla med hänsyn tagen till att det kan bli fråga om sanktioner.

En central fråga är dock om en uppföljning från Förvaltningsstiftelsens sida är lämplig. Regleringen av public service har konstruerats för att främja verksamhetens självständighet från statsmakterna (jfr SOU 2017:79 s. 159). Den bygger på en fördelning av ansvaret för centrala beslut där en bärande princip är att ägaren inte ska kunna påverka programverksamheten. Kommittén anser att denna princip bör värnas och att stiftelsen därför inte ska ha en roll när det gäller uppföljningen av de programrelaterade villkoren.

Övriga villkor

När det gäller uppföljningen av övriga villkor, t.ex. anslagsvillkoren som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet, är de restriktioner som följer av YGL och radio- och tv-lagen (2010:696) inte tillämpliga. Det skulle kunna ses som naturligt att stiftelsen som ägare följer upp villkor som tydligt har med skötseln av bolagen att göra.

Den förra public service-kommittén övervägde om stiftelsen skulle ta över granskningsnämndens roll när det gäller uppföljningen av de aktuella villkoren, men bedömde det som olämpligt, bl.a. eftersom stiftelsen inte kunde anses ha en tillräckligt fristående roll gentemot bolagen (SOU 2012:59 s. 334 f.). Den nu aktuella frågan är dock om det utöver granskningsnämndens yttrande ska finnas en möjlighet för stiftelsen att vidta åtgärder om villkoren inte uppfylls. Kommittén bedömer emellertid att en sådan ordning skulle vara problematisk av flera skäl.

För det första är det principiellt tveksamt att följa upp public service-uppdraget inom ramen för aktiebolagsrätten. Stämmans beslut att bevilja ansvarsfrihet för bolagens ledning handlar om möjligheten att föra skadeståndstalan mot styrelseledamot eller vd som vid fullgörande av uppdraget uppsåtligen eller av oaktsamhet skadat bolaget, t.ex. genom överträdelse av regler i aktiebolagslagen eller bestämmelser i bolagsordningen.

För det andra är det stora flertalet av anslagsvillkoren så generellt formulerade att de svårigen kan ligga till grund för ett beslut om att inte bevilja ansvarsfrihet för bolagsledningarna. En effektiv uppföljning skulle därför kräva en ökad detaljreglering, t.ex. mer konkreta produktivetsmål, vilken inte är lämplig i förhållande till den styrmodell som har valts för svensk public service.

Ett tredje problem av mer praktisk natur är tidsaspekten. Granskningsnämndens yttrande lämnas normalt i juni året efter det år som uppföljningen avser, medan bolagsstämmorna brukar hållas i början av april. Enligt 7 kap. 10 § aktiebolagslagen ska ordinarie bolagsstämma hållas inom sex månader från utgången av varje räkenskapsår. Om nämndens yttrande ska utgöra underlag till stämman måste det alltså lämnas betydligt tidigare än i dag. Om det är möjligt är ytterst en resursfråga för Myndigheten för press, radio och tv som

utgör nämndens kansli. Sannolikt skulle public service-redovisningarna behöva färdigställas betydligt tidigare än den 1 mars som är nuvarande tidsfrist för bolagen.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att Förvaltningsstiftelsens ägaruppgifter inte bör utökas till att omfatta uppföljning av hur public service-bolagen har uppfyllt sina uppdrag, varken de programrelaterade villkoren eller övriga villkor.

8.3 Stiftelsens finansiering

Förslag: Förvaltningsstiftelsen tillskjuts ytterligare stiftelsekapital om 35 miljoner kronor från public service-kontot.

Bedömning: En ny beräkning av beloppet som ska tillskjutas bör göras med utgångspunkt i aktuella prognoser över utvecklingen av stiftelsens kostnader och avkastningen på stiftelsekapitalet.

Riksdagen beslutade 1993 att SR, SVT och UR skulle ägas av varsin förvaltningsstiftelse (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). Stiftelserna ombildades 1997 till en enda stiftelse eftersom de ändå ansågs ha samma övergripande mål (prop. 1995/96:161, bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297). Inför bildandet av stiftelserna konstaterades att dessa skulle komma att behöva ett visst kapital för sin fortlöpande verksamhet att utöva aktieägandet. Staten tillsköt därför 20 miljoner kronor via rundradiokontot i syfte att avkastningen av dessa medel skulle täcka kostnaderna för stiftelsestyrelsernas verksamhet och redovisning samt arvode till ledamöterna. Avkastningen på kapitalet har under flera år dock varit otillräcklig för att täcka stiftelsens kostnader. För att stärka stiftelsens ekonomiska förutsättningar har staten vid två tillfällen tillfört medel från rundradiokontot i form av kapitaltillskott, dels med 1 miljon kronor till det egna kapitalet 2008 (prop. 2007/08:99, bet. 2007/08:FiU21, rskr. 2007/08:262), dels med 15 miljoner kronor till stiftelsekapitalet 2013 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60).

Stiftelsekapitalet har sedan starten placerats i räntebärande papper enligt en princip om lågt risktagande vid placeringen av tillgångarna. Stiftelsen beslutade 2012 att Kammarkollegiet ska ansvara

för förvaltningen av stiftelsekapitalet vilket numera placeras i Kammarkollegiets s.k. företagsobligationskonsortium. Avkastningen i konsortiet uppgick till 3,6 procent 2016 och 1,8 procent 2017 (Kammarkollegiet 2018). För stiftelsens del gav detta en utdelning på 706 000 kronor 2016 och 547 000 kronor 2017, att jämföra med stiftelsens kostnader som relativt stabilt uppgår till cirka 1,1 miljoner kronor (Förvaltningsstiftelsen 2018).

Trots ökningen av kapitalet är avkastningen alltså fortfarande inte tillräcklig för att täcka stiftelsens årliga kostnader. Stiftelsen måste därför även finansieras med koncernbidrag, dvs. en överföring av avgiftsmedel från SR, SVT och UR. Under såväl 2016 som 2017 uppgick detta bidrag till 950 000 kronor (brutto före skatt).

Stiftelsens ekonomiska situation är inte tillfredsställande. De årliga koncernbidragen från dotterbolagen är en lösning som strider mot den finansieringsmodell som riksdagen har beslutat om (prop. 1992/93:236 s. 10). Stiftelsen är mer självständig om den har förmåga att täcka sina kostnader från avkastningen av sin egen förmögenhet än om den är beroende av bidrag från sina dotterbolag.

Det är svårt för stiftelsen att sänka sina kostnader nämnvärt eftersom de nästan uteslutande härrör från verksamhet som ägarrollen kräver, dvs. arvoden till styrelseledamöter och revisorer. Om den ekonomiska situationen ska förbättras måste därför intäkterna öka. Stiftelsen skulle själv kunna försöka öka avkastningen genom att placera kapitalet mer offensivt, t.ex. i aktier eller kreditobligationer. Detta innebär dock att placeringen blir mer konjunkturkänslig och att avkastningen riskerar att fluktuera alltför mycket för att ge en långsiktigt hållbar ekonomisk situation.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att finansiera stiftelsen genom en direktöverföring av medel från public service-kontot. Detta skulle förvisso skapa en större stabilitet i finansieringen, men skulle samtidigt vara ett tydligt avsteg från 1993 års riksdagsbeslut. Dessutom skulle det sannolikt vara oförenligt med stiftelselagen (1994:1220) enligt vilken det inte är möjligt att bilda stiftelser som är beroende av löpande anslag.

Kommittén bedömer därför att stiftelsens ekonomiska läge bör förbättras genom att stiftelsekapitalet ökas ytterligare en gång. Mot bakgrund av att det låga ränteläget i Sverige sannolikt kommer att bestå under en lång tid enligt Riksbankens prognos (Riksbanken 2018) behövs en större ökning av kapitalet än tidigare. Som framgår

ovan täcker utdelningarna från stiftelsekapitalet i dagsläget endast ungefär hälften av stiftelsens kostnader. Givet nuvarande placeringspolicy och rådande ränteläge behöver kapitalet därför dubbleras från 35 miljoner kronor till totalt 70 miljoner kronor för att ge en tillräcklig utdelning till stiftelsen. Om ett nytt finansieringssystem införs enligt regeringens förslag i prop. 2017/18:261 bör tillskottet kunna göras utan att nivån på public service-avgiften påverkas nämnvärt (se kapitel 10).

En ny beräkning av storleken på det belopp som ska tillskjutas bör göras med utgångspunkt i aktuella prognoser över utvecklingen av stiftelsens kostnader och avkastningen på stiftelsekapitalet. Kommande ränteökningar kan medföra att utdelningarna från kapitalet ökar mer än vad som behövs för att täcka stiftelsens kostnader. I så fall kan det överskott som ackumuleras användas som en buffert inför tider med försämrat ränteläge.

9 Ekonomiska förutsättningar

Regeringen beslutade den 24 maj 2018 om propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service (prop. 2017/18:261). I denna föreslår regeringen, mot bakgrund av kommitténs förslag i delbetänkandet, att det införs ett nytt system för finansiering av public service som ska börja gälla den 1 januari 2019. Detta innebär bl.a. att riksdagen ska fatta ett beslut om medelstildelning till public service-bolagen för hela tillståndspanoroden. Regeringen lämnar dock inget förslag om hur stor denna medelstildelning ska vara eller hur public service-bolagens ekonomiska förutsättningar ska se ut i övrigt under den tillståndspanoroden som inleds 2020.

I detta kapitel lämnar kommittén förslag och bedömningar om vilka ekonomiska ramar SR, SVT och UR ska ha för att kunna bedriva verksamheten under nästa tillståndspanoroden med de förändringar av uppdraget som kommittén föreslår i detta betänkande. Detta inkluderar frågan om vilka andra intäktskällor utöver public service-avgiften som bolagen har, närmast från sponsring.

9.1 Intäkter och kostnader under nuvarande tillståndspanoroden

9.1.1 Intäkter

Riksdagen beslutade i december 2013 hur stor medelstildelningen till public service-bolagen ska vara under tillståndspanoroden 2014–2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Enligt beslutet skulle SR tilldelas 2 732,4 miljoner kronor, SVT 4 476,5 miljoner kronor och UR 395,2 miljoner kronor för 2014, vilket inkluderade dels en nivåhöjning om 6 miljoner kronor till SR

för att stärka verksamheten i Berwaldhallen, dels en särskild tilldelning om 50 miljoner kronor till UR för att stärka utbildningsuppdraget. Riksdagen beslutade vidare att medelstillsdelningen till public service-bolagen ska höjas med 2 procent per år under tillståndsperioden, under förutsättning att antalet avgiftsbetalare inte minskar i någon större omfattning. Denna förutsättning har hittills bedömts vara uppfylld, trots sviktande betalningsvilja i befolkningen, eftersom minskningen av antalet betalade radio- och tv-avgifter har bedömts vara en följd av en teknisk utveckling som varken bolagen eller Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) haft möjlighet att påverka (se kapitel 4 i delbetänkandet).

Medelstillsdelningen till public service-bolagen har räknats upp med 2 procent per år sedan 2002, med undantag för 2010 då den räknades upp med 3 procent. Intäkterna från radio- och tv-avgiften har tidigare fördelats mellan public service-bolagen enligt en särskild fördelningsnyckel, nämligen 37,52 procent till SR, 57,73 procent till SVT och 4,75 procent till UR. Under senare tid har det dock beslutats om särskilda tilldelningar för olika ändamål vilket delvis har satt nyckeln ur spel. Fördelningen av avgiftsmedel mellan bolagen under 2018 och 2019, enligt riksdagens beslut inför tillståndsperioden, framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.1 Medelstillsdelning under 2018 och 2019 (miljoner kronor)¹

	2018	2019	Fördelning
SR	2 957,6	3 016,8	35,93 %
SVT	4 845,4	4 942,3	58,87 %
UR	427,8	436,3	5,20 %
Totalt	8 230,8	8 395,4	100 %

Public service-bolagen finansierar sin kärnverksamhet och kompletterande verksamhet nästan uteslutande med avgiftsmedel. Hos SR uppgår dessa medel till 98 procent av intäkterna, hos SVT till 94 procent och hos UR till 99 procent.² Största övriga intäktskällor

¹ Den faktiska tilldelningen till SVT för 2018 har minskats med 6 miljoner kronor i förhållande till den redovisade siffran, med anledning av att kostnaderna till följd av regeringens beslut den 27 februari 2014 om sändningsutrymme blivit lägre än beräknat.

² Siffrorna avser genomsnitt för 2014–2017 efter att bolagen har avstått medel till dotterbolagen RIKAB och Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF), totalt cirka 340 miljoner kronor per år.

är för SR konsertverksamheten i Berwaldhallen (24 miljoner kronor 2017) och för SVT och UR samproduktioner och royalty (58 miljoner respektive 1 miljon kronor 2017), enligt bolagens public service-redovisningar (SR 2018a, SVT 2018a och UR 2018).

Endast SVT har och redovisar intäkter från sponsring. Dessa har uppgått till i genomsnitt 32 miljoner kronor per år sedan 2014, vilket motsvarar mindre än 1 procent av de totala intäkterna (se vidare avsnitt 9.3).

Utöver ovanstående har SR och SVT också intäkter om cirka 10 miljoner kronor respektive 70 miljoner kronor från sin sidoverksamhet, bl.a. uthyrning av studios och försäljning av tjänster. Denna verksamhet ska enligt anslagsvillkoren täcka sina egna kostnader.

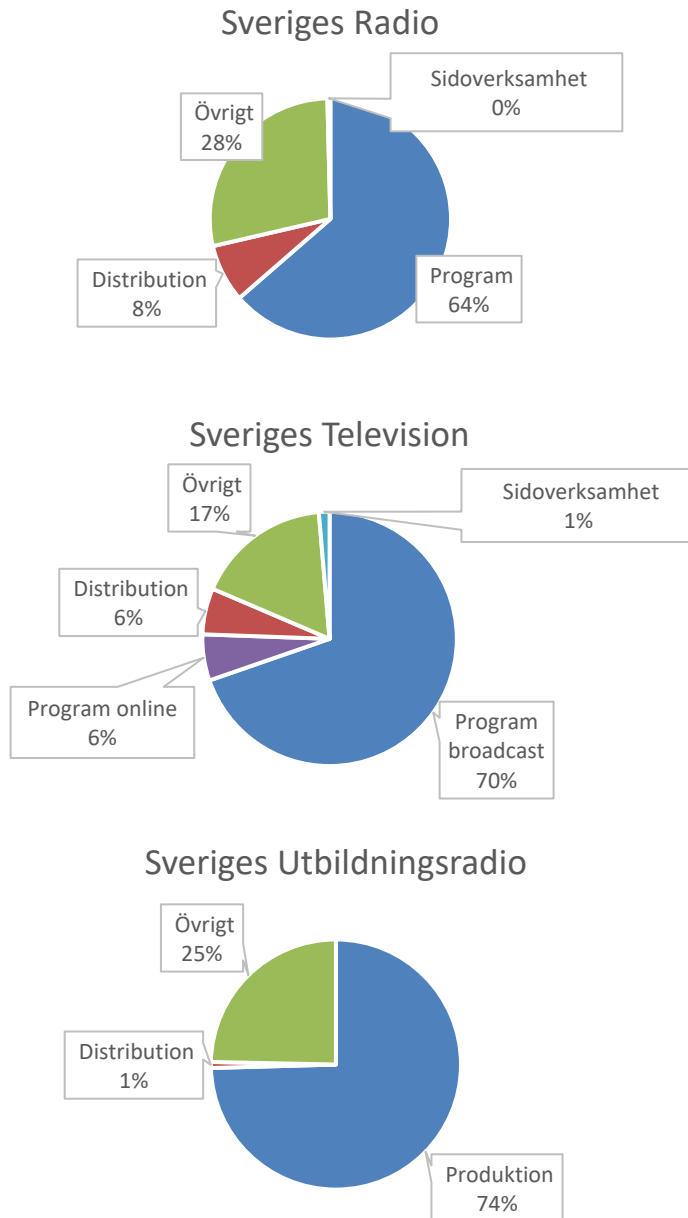
9.1.2 Kostnader

Public service-bolagen kom i början av tillståndsperioden överens om att fördela sina kostnader i gemensamma huvudgrupper:

- *Programproduktion*, som bl.a. avser programproducerande enheter, programbeställande funktioner, gemensamma programavtal, webbverksamhet och kontribution. SVT har valt att särredovisa kostnaderna för produktion för broadcast respektive online.
- *Distribution*, till vilken räknas bolagens kostnader för distribution via marknät och internet. För SVT:s del ingår även kostnader för UR:s marknätsdistribution, enligt avtal mellan bolagen.
- *Övrigt*, vilket till största delen består av kostnader för ledningsenheterna ekonomi, teknik, kommunikation, HR, juridik och strategi och fastighet. Dessutom ingår investeringskostnader vilka SR också särredovisar (cirka 120–140 miljoner kronor per år, SR 2018a s. 150 f.). Enligt SVT ska de övriga kostnaderna inte enbart ses som overhead, utan som helt nödvändiga för produktionen men inte möjliga att fördela på de olika programmen och verksamheterna (SVT 2018a s. 69).
- *Sidoverksamhet*, som finansieras med egna intäkter (se ovan).

Hur dessa kostnader har fördelat sig inom respektive bolag hittills under tillståndsperioden framgår av figur 9.1 nedan.

Figur 9.1 Public service-bolagens kostnader, genomsnitt 2014–2017



Källor: SR 2018a, SVT 2018a och UR 2018.

De redovisade kostnaderna inom respektive kostnadsslag har varit relativt stabila under tillståndsperioden. Hos SVT har det dock skett en markant förskjutning av programkostnaderna från broadcast till online, särskilt under det senaste året. De totala distributionskostnaderna har inte ökat nämnvärt i något av bolagen, även om SVT pekar på att en ökad användning av bolagets tjänster via internet innebär ökade kostnader för distributionen av strömmat innehåll (se kapitel 4 och nedan). För UR har programkostnaderna 2017 minskat markant till förmån för övriga kostnader, vilket enligt bolaget beror på att omställningen till ny organisation har medfört att en del av programproduktionen har skjutits upp till 2018 (UR 2018 s. 55).

Bolagen redovisar också hur kostnaderna fördelas på olika programkategorier. Som framgår av public service-redovisningarna för 2017 är nyheter den kategori som både SR och SVT lägger mest medel på (38 respektive 24 procent). Inga större förändringar kan märkas mellan åren när det gäller fördelningen av resurser mellan kategorierna. För UR är program för unga den kategori som får mest resurser (26 procent), medan bolaget över perioden har lagt minskande andelar på program riktade mot studieförbund och folkhögskolor.

Effektivitet och produktivitet

Public service-bolagen ska enligt anslagsvillkoren redovisa och kommentera hur uppdraget fullgjorts bl.a. med avseende på nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. Varken SR eller SVT redovisar några sådana nyckeltal, och framför i sina underlag till kommittén att kvantitativa mått, t.ex. kostnad per producerad timme radio eller tv eller sändningstid per anställd, generellt fungerar dåligt för verksamheter som ska utmärkas av hög kvalitet och nyskapande i form och innehåll (dnr Komm2018/00061-19 och 29). En bättre indikator på produktivitet anses vara att en större del av resurserna omfördelas till programproduktion och utveckling.

Såväl SR som SVT framhåller i sina budgetunderlag inför 2019 att den årliga medelsuppräknningen om 2 procent innebär ett ständigt effektiviseringsstryck på verksamheten. SR pekar t.ex. på att lönerna under hela 2000-talet har ökat med mer än 2 procent, vilket får stor påverkan på bolaget då cirka 80 procent av kostnaderna är löne- och personalrelaterade. Bolaget bedömer att det har uppstått ett glapp på

170 miljoner kronor under åren 2006–2017 mellan uppräknig och löneökningar enbart på programsidan. Resurser för detta och andra ändamål har frigjorts bl.a. genom standardisering av ny teknik och minskade lokalytor (SR 2018b). Rationaliseringarna inom SR har enligt bolaget dessutom möjliggjort nya satsningar, t.ex. fler utrikeskorrespondenter, utveckling av SR Play-appen och kvällsbemanning på lokala P4-kanaler (dnr Komm2018/00061-19).

SVT beskriver i sitt budgetunderlag att bolaget bedriver ett löpande rationaliseringsarbete inom programproduktionen, bl.a. genom införandet av nya enklare produktionsmetoder och att bolagets lednings- och stödfunktioner organiseras om för att bli mer effektiva (SVT 2018b). I underlag till kommittén beskriver SVT kraftiga prishöjningar för rättigheter, talang och teknik. Bolaget har under tillståndsperioden omfördelat resurser från utsändning till journalistik framför allt genom utökad redaktionell närvaro på flera orter i landet (dnr Komm2018/00061-29).

Även UR beskriver att bolaget prioriterar hårt inom ramen för nuvarande medelstildelning. UR nämner också att bolaget har arbetat fram egna produktivitets- och effektmått som inkluderar en s.k. hållbarhetsfaktor, genom vilken hänsyn kan tas till ett programs kvalitet och hållbarhet (dnr Komm2018/00061-18).

9.2 Medelstildelning under nästa tillståndsperiod

Inför nuvarande tillståndsperiod motiverade regeringen förslaget om 2-procentig medelsuppräknig med att den ger bolagen stabila ekonomiska förutsättningar och möjliggör en utveckling av verksamheten samtidigt som den skapar ett tryck på bolagen att effektivisera sin verksamhet (prop. 2012/13:164 s. 83).

En tanke med modellen har alltså varit att inte kompensera för bolagens kostnadsökningar fullt ut utan i stället bygga in ett effektivitetskrav (SOU 2012:59 s. 240). Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga indexräkningen som används för pris- och löneomräkningen för statliga myndigheter har uppgått till i genomsnitt 1,46 procent åren 2014–2018, med en variation mellan 0,58 procent och 2,48 procent.³ Detta index används för den årliga uppräknigen

³ Beräkningen bygger på ett antagande om följande kostnadsfördelning hos en genomsnittlig statlig myndighet: löner 62 procent, lokaler 10 procent och övriga förvaltningskostnader 28 procent (Arbetsgivarverket 2018).

av statliga myndigheters förvaltningsanslag. I jämförelse med statliga myndigheter har public service-bolagen alltså haft en fördel både när det gäller kompensationsnivå och stabilitet.

Det kan konstateras att public service-bolagen har vidtagit vissa effektiviseringsåtgärder som har bidragit till att frigöra medel till olika satsningar under tillståndsperioden (se ovan). Kommittén delar bolagens bedömning att kvantitativa mått som kostnad per producerad timme radio- eller tv-program inte ger en rättvisande bild av om bolagen är produktiva eller bedriver sin verksamhet effektivt. I avsaknad av andra fungerande mått för detta har det inte varit möjligt att göra en djupare analys av bolagens produktivitet och kostnadseffektivitet och dra slutsatser om vilka ytterligare rationaliseringar som bolagen bör kunna göra för att finansiera nya programsatsningar inom ramen för en given resursnivå. Av samma skäl har kommittén inte heller något underlag för att kunna göra en generell bedömning av om nuvarande fördelning av medlen mellan bolagen är rimlig eller om den s.k. fördelningsnyckeln (se avsnitt 9.1.1) bör justeras.

Kommittén baserar därför sitt förslag till medelstildelning under nästa tillståndsperiod på överväganden om vilka resursbehov som de föreslagna förändringarna av uppdraget föranleder, och vilka andra faktorer som kan påverka de ekonomiska förutsättningarna för bolagen under nästa tillståndsperiod. Av stor betydelse för förslaget är också att en uppräknig av medlen ska medföra rimliga konsekvenser för avgiftsbetalarna. Finansieringssystemets legitimitet är centralt för förtroendet för public service-verksamheten.

9.2.1 Public service-bolagens bedömningar av resursbehoven

Public service-bolagen har till kommittén lämnat in bedömningar av resursbehoven under kommande tillståndsperiod, dels under perioden 2020–2025 (dnr Komm2018/00061-18, 19 och 29), dels under perioden 2026–2029 (dnr Komm2018/00061-76, 80 och 82)⁴ Alla tre bolagen betonar den stora svårigheten i att lämna en konkret och

⁴ De ursprungliga underlag om resursbehoven som bolagen lämnade utgick ifrån den inriktning som kommittén angav i delbetänkandet när det gäller längden på nästa tillståndsperiod, dvs. sex år (2020–2025). Efter att regeringen den 12 april 2018 lämnat sitt förslag i lagrådsremissen Ny finansiering av public service om en tioårig tillståndsperiod till och med 2029 kom bolagen in med kompletterande underlag avseende perioden 2026–2029.

säker prognos över hur deras kostnader kommer att utvecklas under en lång tidsperiod, särskilt den senare delen, men har ändå pekat på olika behov av förstärkningar utifrån den kunskap de har nu om mediemarknaden, förändrade konsumtionsmönster och den tekniska utvecklingen. De har också framfört vissa önskemål om nya uppdrag som skulle kräva ökade resurser.

Kommittén lämnar i delbetänkandet (avsnitt 9.1) bedömningen att public service-bolagen i stället för de årliga budgetunderlagen bör lämna in ett fördjupat underlag om verksamheten inför varje tillståndsperiod och att detta bör kunna göras inför den period som inleds 2020. I propositionen om ett nytt finansieringssystem för public service (prop. 2017/18:261 s. 46) instämmer regeringen i kommitténs bedömning att de årliga budgetunderlagen inte längre kommer att behövas, men anför vidare att frågan om vilka underlag som kommer att krävas och vad de bör innehålla hanteras vidare i beredningen inför kommande sändningstillstånd. Kommitténs uppfattning är att ett underlag från bolagen som, utifrån de ekonomiska ramar som föreslås i detta betänkande, beskriver vilken verksamhet de vill bedriva och vilka resurser denna kräver, fyller en viktig funktion i beredningsprocessen inför nästa tillståndsperiod.

Sveriges Radio

SR beskriver i sitt underlag följande behov av förstärkningar.

- *Uppräkning 3 procent:* SR:s medel behöver som en grund räknas upp med 3 procent per år. Bakgrunden till detta är vad som nämns ovan om lönekostnadernas höga andel av bolagets kostnader och att löneökningarna sedan 2006 har urholkat bolagets ekonomi. Bolaget hänvisar bl.a. till en prognos från Konjunkturinstitutet som visar att lönerna inom näringslivet kommer att öka med 3,0 procent under 2019.
- *Next Generation:* SR vill bygga ut Next Generation, bolagets nya teknik för ett mer mobilt arbetssätt, till samtliga lokala kanaler. I dagsläget är systemet implementerat på två orter. För detta bedömer SR att det behövs en engångssatsning på 200 miljoner kronor.

- *Beredskap lokalt:* För att kunna utnyttja den ökade mobilitet som Next Generation medger, och bättre leva upp till sitt beredskapsuppdrag, ser SR behov av en ökad lokal bemanning på kvällar och helger. Detta beräknas kräva en nivåhöjning på cirka 100 miljoner kronor per år.
- *Digital redundans:* Mot bakgrund av tillståndskravet om hög säkerhet för produktion och distribution har SR en hög grad av redundans i FM-nätet. För att SR ska kunna hålla samma tekniska nivå på beredskap digitalt ser bolaget ett behov av en engångs-satsning på cirka 30 miljoner kronor till bl.a. it-system och skyddade datahallar.
- *Berwaldhallen:* För att kompensera för ökade kostnader i verksamheten i Berwaldhallen, bl.a. p.g.a. ändrade skatteregler, ser SR behov av en nivåhöjning om 11 miljoner kronor per år.

När det gäller möjligheter att minska kostnader nämner SR att en nedläggning av DAB-sändningarna skulle innebära att 6,5 miljoner kronor per år i stället skulle kunna läggas på programproduktion.

Sveriges Television

SVT framhåller i sitt underlag att den 2-procentiga uppräkningsen är en grundförutsättning för att bolaget ska klara sitt uppdrag och hantera ökade kostnader för bl.a. löner, rättigheter, produktionsteknik och utveckling av program. Bolaget pekar på några särskilda områden som kan komma att kräva ytterligare resurser utöver denna nivå:

- *Teknikskifte produktion och kontribution:* SVT nämner att de står inför en investeringspuckel för övergång till onlinebaserad produktion. Bolaget behöver under tillstandsperioden byta ut en stor mängd system som behövs för produktion och sändning. Kostnaderna för detta beräknas till 50 miljoner kronor per år.
- *Plattformsutveckling:* På grund av ökad användning av onlinetjänsterna och en starkare internationell konkurrens ser SVT behov av att öka investeringarna i sina tjänster för att förbättra deras driftssäkerhet, funktionalitet och tillgänglighet. Detta bedöms kräva en nivåhöjning om 60–100 miljoner kronor per år.

- *Kvalitet och redundans online:* Onlinetjänsterna, bl.a. SVT Play, bedöms också behöva utvecklas mot bättre bildkvalitet för att matcha internationell branschstandard. Onlineverksamheten behöver också en ökad redundans i form av parallell lagring och distribution. Prognoserna för att utföra detta indikerar ökade kostnader om cirka 85 miljoner kronor per år.
- *Beredskap och säkerhet:* SVT bedömer att Sveriges säkerhetsläge har försämrats och anser sig vara i ett lågintensivt beredskapsläge. Bolaget ser behov av att lägga om sin beredskapsplanering, bl.a. när det gäller digitalt skalskydd och ökad fysisk säkerhet, vilket kräver en nivåhöjning om 30–70 miljoner kronor per år.
- *Utökat speglingsuppdrag:* SVT ser behov av att stärka bolagets speglingsuppdrag på det journalistiska området. Med en förstärkning om 150 miljoner kronor per år kan SVT t.ex. utöka sin närvaro från dagens 34 till 50 orter, och möjliggöra bättre lokal bevakning av ämnen som kultur, samhälle och näringsliv.
- *Satsning på svenskt innehåll:* SVT bedömer att konkurrensen från internationella strömningstjänster som Netflix skapar ett behov av att förstärka svenskt innehålls relevans i förhållande till i synnerhet anglosaxiskt innehåll. En nivåhöjning om 200 miljoner kronor per år skulle kunna finansiera en utökning av utbudet inom drama, folkbildning/fakta och barnprogram om totalt sex till nio programserier.

Sveriges Utbildningsradio

UR bedömer i sitt underlag att medelstilledningen under nästa tillståndsperiod behöver öka från dagens 5 procent till runt 10 procent av den totala medelstilledningen till public service. Bolaget nämner bl.a. att följande satsningar föranleder denna nivåökning:

- *Intern och extern produktion samt tillgängliggörande:* UR behöver bl.a. utveckla digitala plattformar och tillgängliggöra, kommunicera och anpassa innehållet efter nya användarbeteenden. Dessutom vill bolaget öka sina externa produktionsutlägg. Detta beräknas totalt kosta bolaget 644 miljoner kronor per år.

- *Utökad uppdrag*: UR vill utöka sina insatser inom medie- och informationskunnighet, satsa mer på innehåll för personer som är nya i Sverige och öka ambitionen inom folkbildningen (totalt 119 miljoner kronor per år).
- *Ny produktionsteknik*: UR bedömer att bolaget framför allt under perioden 2026–2029 behöver kunna producera innehåll som kan upplevas i flera olika dimensioner, genom tekniker för virtual reality, artificiell intelligens m.m. Detta uppskattas kosta totalt 733 miljoner kronor över hela perioden.
- *Kunskapskanalen online*: UR vill ta ett större ansvar för Kunskapskanalen, särskilt online, vilket kostar 16 miljoner kronor per år.
- *Distribution broadcast och online*: UR beräknar att den tekniska distributionen, inklusive kostnader för it-säkerhet, medför ett resursbehov om 28 miljoner kronor per år. Enligt bolaget är distributionskostnaden den enskilt största osäkerhetsfaktorn under perioden från 2025.

9.2.2 Kommitténs analys av resursbehoven

Kommittén lämnar i detta betänkande ett antal förslag och bedömningar om förändringar av public service-bolagens uppdrag som kan medföra förändrade resursbehov för bolagen, såväl ökade som minskade. Utöver dessa finns ett antal andra faktorer och investeringsbehov som kan påverka de ekonomiska förutsättningarna för bolagen under nästa tillståndsperiod. Några av dessa behov har också tagits upp i bolagens underlag (se ovan).

Ökat resursbehov

- *Beredskap och säkerhet online*: I kapitel 4 diskuteras vikten av att bolagen upprätthåller en hög säkerhet för produktion och distribution, även på internetplattformarna. Dessutom har alla tre bolagen lyft beredskaps- och säkerhetsfrågor och behov av ökade investeringar i onlinemiljön. Som en indikation nämner SVT en nivåhöjning om 30–70 miljoner kronor per år och SR en engångsatsning på 30 miljoner kronor (se ovan).

- *Distribution i marknät:* Kommitténs bedömning (kapitel 4) är att nuvarande täckningskrav i marknätet ska bestå. Kostnaden för detta är medräknat i nuvarande medelstildelning, men en osäker faktor är hur andra radio- och tv-bolag ser på sin framtid i marknätet under perioden till och med 2029. Om andra bolag lämnar plattformen måste public service-bolagen sannolikt ta en större del av Teracom's fasta kostnader för att driva marknätet. Hur detta skulle påverka SR:s och SVT:s kostnadsbild är dock mycket svårt att bedöma i dagsläget.
- *Distribution via onlineplattformar:* Enligt SVT kan kostnader för onlinedistributionen komma att öka ytterligare de närmaste åren mot bakgrund av fortsatt förändrade konsumtionsmönster. Kommitténs inriktning är att bolagen själva ska besluta om distributionen, utöver marksändningarna. Som framgår av kapitel 4 föreslås inga krav på att bolagen ska tillhandahålla sitt utbud online i viss omfattning. Om onlinedistributionen medför ökade kostnader och bolaget inte tillförs extra medel för att täcka dessa får de bäras av SVT genom omprioriteringar som involverar andra utgiftsområden än distributionen, eftersom kostnaderna för marksändningarna inte kan väljas bort. Alternativt måste SVT kompromissa med kvaliteten i onlinedistributionen, vilket bolaget, som framgår ovan, inte anser vara önskvärt mot bakgrund av konkurrensen från internationella strömningstjänster.
- *Ökade krav på innehåll av hög kvalitet:* Som kommittén beskriver i avsnitt 5.1 innebär den ökade konkurrensen från internationella strömningstjänster också att publiken ställer krav på att innehållet i de program som public service-bolagen tillhandahåller ska hålla en högre kvalitet. Detta medför ökade kostnader. Som exempel har SVT i sitt underlag indikerat ett behov av en nivåhöjning om 200 miljoner kronor per år för detta ändamål.
- *Utökat lokalt uppdrag för SR och SVT:* Kommittén föreslår i avsnitt 5.2.3 att SR och SVT inom ramen för nyhetsverksamheten ska stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade lokala områden. För att bolagen ska kunna stärka sin lokala närvaro på ett verkningsfullt sätt behövs en ökad budget för detta uppdrag, t.ex. för att kunna etablera verksamhet på nya platser i landet. Om medelstildelningen ska ökas, och i så fall hur mycket, beror på vilken ambitionsnivå som anges för uppdraget. SR indikerar i sitt

underlag att medelstilledningen behöver höjas i nivå med cirka 100 miljoner kronor per år för att öka den lokala bemanningen på kvällar och helger, medan SVT nämner en förstärkning om 150 miljoner kronor per år för ett utökat speglingsuppdrag (se ovan).

Minskat resursbehov

- *Avveckling av RIKAB*: I nuvarande medelstilledning ingår den överföring av avgiftsmedel som public service-bolagen årligen gör till RIKAB för hanteringen av nu gällande radio- och tv-avgiftssystem. Om regeringens förslag till nytt finansierings-system genomförs kommer RIKAB att ha avvecklats 2020 (se prop. 2017/18:261 s. 52). Detta innebär minskade kostnader om totalt cirka 166 miljoner kronor per år (RIKAB 2017).
- *Tillgodoräknande av verksamhet på internet (avsnitt 7.2)*: SR har nämnt att bolaget, om det införs en möjlighet att tillgodoräkna sig verksamhet på internet vid uppfyllandet av public service-uppdraget, vill upphöra med sina sändningar i digital ljudradio (DAB). Dessa kostar i dagsläget bolaget 6,5 miljoner kronor per år.

Oförändrat resursbehov

Enligt kommitténs bedömning medför övriga förslag och bedömningar i betänkandet inga eller endast marginella förändringar av bolagens resursbehov.

Förslaget i avsnitt 5.4 om SR:s programverksamhet med nyheter på olika språk innebär förvisso en utökning jämfört med bolagets nuvarande verksamhet, men denna utökning bedöms rymmas inom ramen för befintliga medel. Ett särskilt anslag från Utrikesdepartementet har tidigare varit den ekonomiska grunden för SR:s utlands-sändningar. I samband med övergången till finansiering av verksamheten med tv-avgiftsmedel 1995 höjdes den totala medelsanvisningen för SR för att täcka kostnaderna för utlandssändningarna. Fram till och med 2001 anvisades tv-avgiftsmedel särskilt för Radio Sweden, men därefter ingick dessa i den ordinarie medelstilledningen för hela SR. För år 2001, dvs. det sista året då medel anvisades särskilt för

Radio Sweden, tilldelades verksamheten 40,3 miljoner kronor (cirka 2,2 procent av SR:s ordinarie medelstillelning). Omräknat till 2018 års tilldelning skulle medelsanvisningen till Radio Sweden uppgå till cirka 63 miljoner kronor. Mot denna bakgrund kan den föreslagna förändringen av SR:s uppdrag genomföras utan en förstärkning av bolagets medelstillelning.

9.2.3 Slutsatser och förslag om medelstillelningen

Förslag: För 2020 tilldelas Sveriges Radio 3 077,1 miljoner kronor, Sveriges Television 5 041,2 miljoner kronor och Sveriges Utbildningsradio 445,1 miljoner kronor. Medelstillelningen till respektive bolag höjs därefter med 2 procent per år under tillståndsperioden.

I likhet med vad som anförs i den förra public service-propositionen anser kommittén att det vore principiellt fel att kompensera bolagen fullt ut för deras kostnadsökningar eftersom det riskerar att driva upp löner och andra kostnader (prop. 2012/13:164 s. 83). Dessutom bör det beaktas vilka inkomster public service-avgiften enligt regeringens förslag kan och bör leverera, vilket ytterst handlar om hur hög avgiften kan vara utan att det skadar finansieringssystemets stabilitet och legitimitet. Mot denna bakgrund anser kommittén att det är rimligt med en uppräknig av medelstillelningen med 2 procent per år även under kommande tillståndsperiod. Detta ger bolagen stabila ekonomiska förutsättningar och möjliggör en utveckling av verksamheten. Samtidigt skapas ett tryck på bolagen att effektivisera sin verksamhet för det fall kostnadsutvecklingen, t.ex. när det gäller löner, förvärv av rättigheter eller distribution av innehåll på olika plattformar, överstiger 2 procent per år.

Av riksdagens beslut inför nuvarande tillståndsperiod följer som nämnts att SR ska tilldelas 3 016,8 miljoner kronor, SVT 4 942,3 miljoner kronor och UR 436,3 miljoner kronor för 2019. Dessa medel inkluderar medelsavstående till RIKAB på 166 miljoner kronor. Regeringen föreslår i propositionen om ett nytt finansieringssystem för public service att statens avtal med RIKAB ska sägas upp med innebörden att bolaget ska fortsätta att bedriva delar av verksamheten under 2019 och därefter avvecklas den 31 december 2019.

Regeringen anför vidare att den avser att samråda med RIKAB och programföretagen gällande den närmare utformningen av, samt kostnaden för, RIKAB:s verksamhet under 2019 (prop. 2017/18:261 s. 53 f.). Det är därmed osäkert i nuläget hur stora kostnader som public service-bolagen kommer att ha för hanteringen av nuvarande avgiftssystem under 2019.

Om regeringens förslag till ny finansiering av public service genomförs står det dock klart att public service-bolagens kostnader för RIKAB:s verksamhet kommer att ha upphört 2020. Kommittén skriver i delbetänkandet att nivån på medelstillelningen till public service-bolagen fr.o.m. 2020 bör justeras ned med det belopp som RIKAB har tilldelats tidigare år, vilket innebär att nivån på public service-avgiften vid samma tidpunkt kan justeras ned för att motsvara minskningen i medelstillelningen (SOU 2017:79 s. 174). Kommittén aviserar dock också att den ska återkomma i slutbetänkandet med förslag om hur stor medelstillelningen till bolagen ska vara under nästa tillståndperiod, i ett samlat övervägande om hur uppdraget till public service ska regleras på kort och lång sikt (s. 147).

Vilken analys public service-bolagen och kommittén gör av resursbehoven under kommande tillståndperiod framgår ovan. Kommittén instämmer i flera av bolagens bedömningar när det gäller nödvändiga investeringar för att öka kvaliteten och säkerheten avseende såväl program som olika tekniska tjänster, inte minst i onlinemiljön. Detta gäller alla tre bolagen, men särskilt SVT. För SR bör det också betonas att bolaget har ökade kostnader för den kompletterande verksamhet som bedrivs i Berwaldhallen, vilka inte bör drabba bolagets kärnverksamhet. Utöver det föreslår kommittén ett utökat lokalt uppdrag, vilket kommer att leda till ökade kostnader för SR och SVT. Kommittén vill även lyfta fram de ökade ambitioner som UR nämner bl.a. när det gäller insatser inom medie- och informationskunnighet och för personer som är nya i Sverige.

Kommittén anser som nämns ovan att det vore fel att kompensera bolagen fullt ut för deras kostnadsökningar. Den årliga 2-procentiga uppräkningsen som föreslås medför också ett visst effektiviseringskrav i förhållande till de löpande kostnadsökningar som bolagen beskriver. Utöver detta konstateras behov av större investeringar och föreslås nya uppdrag som innebär ytterligare kostnader för bolagen. Det vore olyckligt om bolagen för att finansiera dessa kostnads-

ökningar måste göra rationaliseringar som har en alltför negativ påverkan på den journalistiska verksamheten, vilken är central inte minst för bolagens uppdrag att spegla hela landet och den variation som finns i befolkningen. Det är därför rimligt att de ökade kostnaderna för större investeringar och nya uppdrag täcks genom en resursförstärkning under tillståndsperioden. Kommitténs slutsats är att bolagen bör få behålla de medel som i dagsläget avsätts för RIKAB:s verksamhet, vilket innebär att verksamheten inom SR, SVT och UR årligen förstärks med 50–60 miljoner kronor, 90–100 miljoner kronor respektive 7–10 miljoner kronor, utifrån hur mycket medel bolagen har avstått till RIKAB hittills under nuvarande tillståndsperiod.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att SR tilldelas 3 077,1 miljoner kronor, SVT 5 041,2 miljoner kronor och UR 445,1 miljoner kronor för 2020, och att tilldelningen från detta utgångsläge räknas upp med 2 procent per år under hela tillståndsperioden.

Kommittén bedömer att den föreslagna ökningen av medelstilldelningen kan genomföras utan att äventyra stabiliteten och legitimiteten i det finansieringssystem som föreslås införas 2019. Regeringen anför i propositionen att avgiftsintäkterna med största sannolikhet kommer att öka automatiskt, dels till följd av årliga höjningar av inkomstbasbeloppet, dels eftersom antalet personer med beskattningsbar förvärvsinkomst ökar. Eftersom intäkterna i så hög grad som möjligt bör följa tilldelningen av medel till programföretagen bör avgiften justeras om det blir stora skillnader mellan hur mycket medel som kommer in i systemet och tilldelningen till programföretagen. Inkomstutvecklingen på public service-kontot kommer därför att behöva analyseras noggrant för att kontot ska vara i balans på både kort och lång sikt (prop. 2017/18:261 s. 36 f.).

Kommittén beräknar att taket för public service-avgiften behöver öka från drygt 1 300 kronor 2019 till cirka 1 450 kronor 2029 för att finansiera de resursförstärkingar som föreslås i detta betänkande, inklusive tillskottet till Förvaltningsstiftelsens stiftelsekapital (se kapitel 8). Mot bakgrund av förväntade inkomstökningar i samhället kommer den högsta avgiftens andel av medelinkomsten att minska från cirka 0,3 procent till cirka 0,25 procent under samma period (se vidare kapitel 10). Det kan dock inte uteslutas att framtida avgifts-

intäkter i något skede minskar, t.ex. till följd av en kraftig lågkonjunktur och en sänkning av inkomstbasbeloppet. Därför är det lämpligt att anpassningen av avgiftstaket görs med sikte på att bygga upp en viss buffert på kontot i förhållande till medelstilledningen till programföretagen.

Om nuvarande finansieringssystem skulle fortsätta att gälla under kommande tillståndperiod behöver den årliga radio- och tv-avgift som ett hushåll betalar höjas från nuvarande nivå på 2 400 kronor till cirka 3 230 kronor 2029.⁵

9.3 Sponsring

Bedömning: Inga förändringar bör göras i sändningstillstånden när det gäller SR:s och SVT:s möjligheter att sända sponsrade program. SVT bör dock sträva efter att minska publikens exponering för sponsorskyltar.

Bolagen bör värna sin integritet gentemot kommersiella intressen genom att redovisa sponsringsverksamheten på ett öppet och transparent sätt.

En grundprincip i sändningstillstånden är att public service-bolagen inte får sända reklam och sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit bolagen direkt. Med undantag från denna princip får sponsring förekomma hos SR och SVT när det gäller program som innebär utsändning av allmän sammankomst eller offentlig tillställning där något av bolagen är arrangör. En förutsättning för detta är att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen (EBU), eller ett arrangemang av liknande betydelse, samt att programmet direktsänds till flera länder. Sponsring får därutöver förekomma i SVT:s sändningar i samband med sportevenemang. För SVT gäller dessutom en särskild bestämmelse om att sponsring får förekomma i samband med högst 20 evenemang per år.

Som framkommer i avsnitt 9.1.1 är det bara SVT som utnyttjar möjligheten att sända sponsrade program. Bolagets intäkter från

⁵ Beräkningen bygger på antagandet att antalet inbetalda radio- och tv-avgifter fortsätter att minska i den takt som RIKAB prognosticerar för 2018 och 2019, dvs. med motsvarande 0,8 procent per år (SR 2018b).

sponsring har uppgått till i genomsnitt 32 miljoner kronor per år under innevarande tillståndsperiod, vilket motsvarar mindre än 1 procent av bolagets intäkter. I förhållande till de totala medieinvesteringarna i Sverige, 37,8 miljarder kronor 2017 enligt IRM, utgör den ungefär en promille (IRM 2018). Generellt är intäkterna högre under år som bolaget arrangerar större evenemang eller sänder från större sportevenemang. Exempelvis uppgick intäkterna till cirka 40 miljoner kronor 2016, då SVT arrangerade Eurovision Song Contest (ESC) och sände från fotbolls-EM för herrar i Frankrike. Som jämförelse uppgick sponsringsintäkterna till knappt 24 miljoner kronor 2017.

9.3.1 Antal evenemang som får sponsras

Begränsningen till 20 evenemang per år för SVT infördes inför tillståndsperioden 2010–2013. Regeringen anförde i propositionen att sponsringen utgör ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten som ska präglas av självständighet och integritet, och ansåg därför att det är viktigt att public service-bolagen utnyttjar möjligheten till sponsring restriktivt. Samtidigt ansågs det angeläget att SVT kan sända sport (prop. 2008/09:195 s. 57 f.).

Inför innevarande tillståndsperiod infördes för SVT särskilda krav i anslagsvillkoren på redovisning som ger en tydlig bild av i vilken omfattning sponsrade program har förekommit. I denna redovisning ska framgå vilka evenemang som sponsrats, hur många sändningar som sponsrats och med vilket belopp sponsringsbidrag totalt har mottagits. Regeringen anförde också att den avsåg att noga följa utvecklingen när det gäller sponsrade program i SVT och effekterna av begränsningen till 20 evenemang. I det fall begränsningen inte fått avsedd effekt kunde det bli aktuellt att överväga en sänkning av antalet evenemang som får vara sponsrade (prop. 2012/13:164 s. 96). Någon sådan sänkning har inte skett under tillståndsperioden.

För 2016 redovisade SVT att totalt 598 enskilda sändningar av 20 evenemang hade sponsrats. För 2017 redovisades 486 enskilda sändningar av 20 evenemang. Det var det lägsta antalet sponsrade sändningar hittills under tillståndsperioden. Flest sändningar båda åren (100 resp. 133) gällde den alpina världscupen, medan fotbolls-EM 2016 genererade 127 sändningar. Utöver sportevenemangen

sponsras varje år även den internationella sändningen av finalen av Melodifestivalen, vilket är ett evenemang inom ramen för bolagets åtagande gentemot EBU. 2016 sponsrades som nämnts även SVT:s arrangemang av ESC genom samma åtagande.

Granskningsnämnden för radio och tv har i sin uppföljning av SVT:s public service-redovisningar genomfört särskilda granskningar av enskilda sändningar från evenemang med utgångspunkt i sponsringsreglerna i bolagets sändningstillstånd. I den senaste rapporten, om redovisningen för 2016, anser nämnden att SVT har uppfyllt villkoret om högst antal sponsrade evenemang. Nämnden konstaterar att det framgår av förarbetena att ett sportevenemang kan vara ett större evenemang som innefattar ett flertal olika tävlingar, till exempel ett OS, men att det även kan vara en enskild tävling. En turnering eller annan tävling som avgörs i form av deltävlingar eller omgångar och som inte är tidsmässigt sammanhållna ska enligt SVT, såsom nämnden uppfattar det, ses som ett (1) sportevenemang. Ett exempel på detta är den alpina världscupen som består av fristående tävlingsevenemang men som har betydelse för placeringen i den totala världscupen (Granskningsnämnden för radio och tv 2017a s. 46 ff.).

9.3.2 SVT:s behov av att sända sponsrade program

Riksdagen anförde i ett tillkännagivande våren 2012 att SVT även fortsättningsvis ska ha möjlighet att sända attraktiva sportevenemang som förutsätter sponsring (bet. 2011/12:KrU4).

SVT framför i skrivelser till kommittén att möjligheten till sponsring av sportevenemang är nödvändig för att public service ska kunna konkurrera om de stora sportevenemangen och framför allt bibehålla mångfalden i sportutbudet (dnr Komm2017/00395-75 och Komm2018/00061-75). Bolaget anser att det genom sponsringsmöjligheten kan visa även mindre sporter samtidigt som förbund eller arrangörer av mindre sporter får större möjligheter att attrahera sponsorer. Samspelet mellan sponsorer, idrottsrörelse och SVT är viktigt för bredden i public service. Vidare anføres att sponsringsmöjligheten i enskilda fall kan utgöra en direkt förutsättning för att förvärva en sporträttighet, eller för att tillsammans med kommer-

siella kanaler förvärva och dela på rättigheter till större sportevenemang, på ett konkurrensneutralt sätt. Exempel på detta är EM och VM i fotboll som SVT sänder tillsammans med TV4. Om SVT inte fick ha de intäkter som sponsringen ger skulle det enligt bolaget märkbart påverka vilka evenemang som kan erbjudas.

Enligt SVT har sponsringen av Melodifestivalen gjort det möjligt att utöka evenemanget till den turné det utgör i dag. Turnén har tack vare sponsringen och samarbetspartnern Live Nation kunnat utvecklas till ett professionellt evenemang som har blivit populärt hos publiken, menar bolaget. Direkt sponsring av ESC förekommer endast när SVT står som värd och bidrar då till att minska bolagets kostnader för evenemanget, senast (2016) med 14 miljoner kronor.

Enligt SVT finns det inga tecken på att sponsringsintäkterna påverkar publikens förtroende för bolaget på ett negativt sätt. Bolaget har tidigare gjort egna mätningar av hur publiken ser på sponsorskyltar i SVT. Det senaste resultatet från våren 2013 visar att 75 procent av de tillfrågade inte ser skyltarna som störande, medan 25 procent ser dem som störande.

9.3.3 Kommitténs bedömning

Kommittén instämmer i vad den tidigare regeringen anförde om att sponsringen utgör ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten som ska präglas av självständighet och integritet. Detta innebär i grunden att bolagen bör utnyttja möjligheten till sponsring restriktivt. Att SVT:s sponsorskyltar uppfattas som reklambudskap medför en otydlighet i bolagets uppdrag på mediemarknaden som riskerar att påverka publikens förtroende negativt.

Samtidigt är det viktigt att SVT även fortsättningsvis kan sända attraktiva sportevenemang. Kommittén bedömer i likhet med SVT att sponsring i vissa fall kan vara nödvändigt för att bolaget ska kunna sända större sportevenemang och bibehålla mångfalden i sportutbudet. En begränsning av public service-bolagens möjligheter att sända sport, vilket sannolikt blir effekten av en begränsning av sponsringen, skulle troligen slå mot bolagets legitimitet, eftersom utbudet då skulle kunna bli mindre attraktivt eller mindre relevant för stora delar av allmänheten. Mot denna bakgrund anser kommit-

tén att SR och SVT även fortsatt bör ha möjlighet att sända sponsrade program, inom de begränsningar som gäller i nuvarande sändningstillstånd. En annan central aspekt av public service legitimitet på mediemarknaden är att verksamheten i grunden är icke-kommersiell. SVT bör därför sträva efter att minska tittarnas exponering för de reklambudskap som sponsorskyltarna kan framstå som, t.ex. genom att fortsätta minska antalet enskilda sändningar som sponsras.

Kommittén konstaterar att SVT:s redovisningskrav i anslagsvillkoren skärptes inför innevarande tillståndsperiod och anser att sponsringsverksamheten bör redovisas på ett öppet och transparent sätt. Som med de övriga intäkterna vid sidan av avgiftsmedel är det viktigt att bolagen värnar sin integritet gentemot kommersiella intressen och kan visa hur de säkerställer sitt oberoende i detta avseende (se avsnitt 7.4).

10 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel analyserar och redovisar kommittén konsekvenserna av sina förslag och de effekter som dessa bedöms få för jämställdheten mellan flickor, pojkar, kvinnor och män, tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och i övrigt i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) i den omfattning som är relevant för de olika förslagen. Kommittén ska enligt direktiven särskilt analysera och bedöma förslagets konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom press, radio och tv och för företag inom produktion och distribution av audiovisuellt innehåll (se direktiven bilaga 1–3).

Av kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §). Även konsekvenser avseende bl.a. den kommunala självstyrelsen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, och jämställdheten mellan kvinnor och män ska anges i betänkandet (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet och uppfylla vissa uppställda krav på en konsekvensutredning (se närmare i 15 a §). Betänkandet innehåller dock inga förslag till nya eller ändrade regler. Kommitténs analys omfattar konsekvenser av följande förslag och bedömningar.

10.1 Konsekvenser för företag

10.1.1 Konsekvenser för public service-företagen

Ekonomiska konsekvenser

Kommittén föreslår att SR tilldelas 3 077,1 miljoner kronor, SVT 5 041,2 miljoner kronor och UR 445,1 miljoner kronor för 2020, samt att medelstillelningen till respektive bolag därefter höjs med 2 procent per år under tillståndsperioden. Som framgår av kapitel 9 bedömer kommittén att denna tilldelning är anpassad dels till de förändrade resursbehov som de föreslagna ändringarna i public service-bolagens uppdrag föranleder, dels till andra faktorer som kan påverka de ekonomiska förutsättningarna för bolagen under nästa tillståndsperiod. Det gäller bl.a. ökade kostnader för distribution via onlineplattformar (kapitel 4) och ett utökat lokalt uppdrag för SR och SVT (avsnitt 5.2.3). Om regeringens förslag till ny finansiering av public service genomförs kommer Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) att vara avvecklat 2020 (prop. 2017/18:261 s. 52). Kommitténs förslag om medelstillelning (avsnitt 9.2.3) innebär att medel som täcker kostnader för detta bolag i stället kan användas i public service-bolagens egen verksamhet. Uppdraget till SR att erbjuda ett utbud av nyheter på olika språk (avsnitt 5.4) bedöms inte förändra bolagets resursbehov då denna precisering av uppdraget bedöms rymmas inom ramen för befintliga medel.

Konsekvenser av en ändrad reglering

I propositionen om ett nytt finansieringssystem för public service (prop. 2017/18:261) lämnar regeringen ett antal förslag i syfte att stärka oberoendet för public service, bl.a. föreslås längre tillståndsperioder och att beslut om tilldelning av medel ska gälla för en hel tillståndsperiod. Om förslagen genomförs kommer det innebära mer stabila förutsättningar för public service. Samtidigt blir bolagens nu gällande uppdrag alltmer otillräckliga. En växande del av verksamheten bedrivs på plattformar som inte får regleras enligt grundlag. En mer ändamålsenlig reglering av public service förutsätter därför att även verksamheten på internet omfattas. Regeringen har aviserat att frågan ska utredas i en kommande grundlagsutredning, men en

eventuell förändrad reglering kan tidigast träda i kraft 2023 (se kapitel 3). Detta skapar förutsättningar för att vid denna tid ställa samma innehållsvillkor i tråd som i marknätet. En mer teknikneutral reglering bör genomföras på längre sikt, efter den tillståndsperiod som inleddes 2020. Sådana förändringar skulle stärka bolagens möjligheter att själva råda över hur innehållet distribueras och tillgängliggörs på det sätt som från tid till annan bedöms vara mest lämpligt.

Som en följd av den ökande betydelsen av verksamheten på internet föreslår kommittén att definitionen av begreppet kärnverksamhet även ska omfatta tillhandahållanden av program på bolagens egna plattformar (avsnitt 3.3).

Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig reglering av verksamheten.

Konsekvenser avseende förhandsprövningssystemet

I kapitel 6 konstaterar kommittén att vissa ändringar behöver göras i förhandsprövningssystemet för att det ska fungera effektivt och upplevas som legitimt både av public service-bolagen och av andra aktörer på mediemarknaden. De föreslagna ändringarna innebär å ena sidan ett mildare krav för public service-bolagen genom att kärnverksamheten inte längre ska omfattas av förhandsprövningssystemet, å andra sidan innebär de en skärpning genom att möjligheten att bedriva försöksverksamhet av nya eller väsentligt ändrade befintliga tjänster begränsas i tid från dagens tolv månader till sex månader.

Möjligheten för andra berörda aktörer att begära en förhandsprövning innebär också att public service-bolagen inte längre självständigt ska få bedöma om en tjänst ska prövas eller inte. Förslaget bedöms inte påverka bolagens redaktionella oberoende eller stå i strid med yttrandefrihetsgrundlagens principer om censurförbud och etableringsfrihet.

Konsekvenser avseende uppföljningen och redovisningen av verksamheten

I avvaktan på en mer teknikneutral reglering av public service, där även verksamheten på internet omfattas, föreslås att public service-bolagen från 2020 ska ha möjlighet att vid uppfyllandet av public service-uppdraget få tillgodoräkna sig verksamhet på internet i viss omfattning (kapitel 7). Skulle grundlagsutredningen finna skäl för att inte möjliggöra en reglering av public service-bolagens verksamhet på internet bör public service-bolagen under resterande tillståndsperiod fortsatt ges en möjlighet att få tillgodoräkna sig viss andel av verksamheten på internet, särskilt med hänsyn till bolagens behov av förutsebarhet. Ett tillgodoräknade förutsätter redovisningskrav men då bolagen redan i dag redovisar sin verksamhet på internet innebär det inte en tyngande uppgift.

Granskningsnämndens uppföljning av public service-uppdraget föreslås ske vartannat år, men bolagen ska liksom i dag lämna in redovisning årligen (kapitel 7). En viss skärpning av redovisningskraven görs och rör förtydligande om redovisning av intäkter vid sidan av avgiftsmedel och hur oberoendet säkerställs vid kommersiella samarbeten. Det bedöms dock inte bli särskilt betungande för public service-bolagen. En ökad transparens bedöms på sikt även stärka allmänhetens förtroende för bolagen. Förtroendet kan även stärkas genom den public service-dialog som föreslås hållas under tillståndsperioden.

Konsekvenser för Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR

Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR har en central roll som garant för public service-verksamhetens oberoende. Kommittén föreslår att stiftelseförordnandet ändras så att det uttryckligen framgår att styrelseledamöterna ska utses utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet (kapitel 8). Dessa kompetenskrav ställs i dag endast vid förordnandet av stiftelsens ordförande. Dessutom föreslås att stiftelsen tillförs medel till stiftelsekapitalet i syfte att förbättra stiftelsens ekonomiska läge. Förändringarna bedöms sammantaget ge stiftelsen bättre förutsättningar att utföra sina ägaruppgifter vilket stärker public service-verksamhetens oberoende från riksdag och regering.

10.1.2 Konsekvenser för andra företag

Public service-bolagens verksamhet får per definition anses vara marknadsstörande. Kommitténs bedömning är dock att en rad av de förslag och bedömningar som lämnas i detta betänkande kommer att få positiva effekter för andra företag som verkar på den svenska mediemarknaden.

Kommittén föreslår att kravet på bolagen avseende antalet kanaler i marknätet kvarstår oförändrat samt att det mycket högt ställda kravet på täckning i marknätet behålls (kapitel 4). Förslagen bedöms främja ett fortsatt starkt marknät vilket kan innebära att detta nät även fortsatt ses om en attraktiv distributionsform för kommersiella tv-kanaler som TV3, TV4 och Kanal 5.

Konsekvenser av en ändrad reglering

Definitionen av kärnverksamheten föreslås ändras så att även tillhandahållanden av program på webben omfattas (avsnitt 3.3). Förslaget speglar de förändrade konsumtionsmönstren och den mediemarknad som alla företag verkar i. Public service-bolagen bedriver redan i dag en omfattande verksamhet online och erbjuder i huvudsak hela sitt marknadsutbud även på sina egna plattformar. Den förändrade definitionen bedöms därmed inte påverka förutsättningarna för de kommersiella aktörerna.

Kommittén bedömer vidare att bolagen fortsatt ska upprätthålla en god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet, samt mellan olika kärnverksamheter. Det innebär bl.a. att SR och SVT ska bedriva sin nyhetsverksamhet med fokus på att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild. Det kan främja de mediehus som i huvudsak har textbaserade nyhetssajter.

Konsekvenser avseende innehållsreglering

Kommitténs förslag om att SR och SVT inom ramen för sin nyhetsverksamhet ska stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade lokala områden (avsnitt 5.2) bedöms huvudsakligen få positiva konsekvenser för andra nyhetsmedieaktörer som verkar eller vill etablera sig inom det aktuella området. Public service-bolagens aktivitet i

svagt bevakade områden kan bidra till att ge andra aktörer underlag för att bedöma hur stort intresset för nyhetsbevakning i området är och därmed lättare kunna avgöra om det är lönsamt att etablera sig där. Dagens medieanvändning innebär att många använder flera olika nyhetskällor, varför public service-bolagens och kommersiella aktörers innehåll ofta används som kompletterande informationskällor. En eventuell risk att en ökad närvaro av public service får negativa konsekvenser för intresset från kommersiella medieföretag att etablera sig i dessa områden begränsas dessutom genom kommitténs förslag att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmedieaktörers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad.

Förslagen om att SVT tydligare ska redovisa sitt engagemang för svensk film dels i underlag inför tillståndspérioden, dels i public service-redovisningar (avsnitt 5.5) ökar transparensen gentemot den svenska filmbranschen som helhet och skapar därmed större trygghet och förutsebarhet. Det finns få stora aktörer på den svenska filmmarknaden och hur dessa aktörer agerar och samspelar påverkar hela den svenska filmbranschen.

Genom uppdraget att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet (avsnitt 5.6) får olika produktionsbolag möjlighet att producera program åt public service-bolagen, vilket kan stärka både små och stora företag i hela Sverige, särskilt produktionsbolag utanför storstadsregionerna. Det kan förhoppningsvis få till följd att små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga stärks i förhållande till större företags. SR, SVT och UR är som beställare, med sina respektive uppdrag och stabila finansiering, i vissa avseenden helt avgörande för produktionsmarknaden i Sverige. Public service har även en särdeles stark köparmakt eftersom bolagen har en omfattande intern produktion. Huvuddelen av alla produktionsbolag är etablerade i Stockholm, och många är enmansföretag.

Konsekvenser avseende förhandsprövningssystemet

Förslaget om att ge berörda intressenter möjlighet att begära förhandsprövning av nya eller väsentligen ändrade kompletterande tjänster (kapitel 6) innebär ett ökat inflytande över public service-bolagens verksamhet. I förlängningen kan det minska risken för att

public service-bolagen bedriver verksamheter som får oproportionerliga effekter på mediemarknaden som inte är nödvändiga för att uppfylla public service-uppdraget. Kommitténs uppfattning är att den allvarligaste kritiken mot bolagens tjänster har rört den kompletterande verksamheten i form av text och inte kärnverksamheten i form av ljud respektive rörlig bild. Att förhandsprövningssystemet inte längre ska omfatta kärnverksamhet bedöms därför inte vara till någon större nackdel för övriga företag. Vilka som får anses vara berörda intressenter kan variera beroende på tjänst och marknad men är typiskt sett svenska medieföretag inom press, radio och tv och andra företag som påverkas av tjänsten. Exempelvis har läromedelsbranschen tidigare ansett sig påverkade av viss verksamhet som UR bedrivit.

Konsekvenser avseende uppföljningen och redovisningen av verksamheten

Möjligheten för public service-bolagen att vid uppfyllandet av sitt uppdrag få tillgodoräkna sig viss omfattning av sin programverksamhet på internet (kapitel 7) bedöms inte inverka menligt på övriga kommersiella aktörer. Verksamheten på internet är, för public service-bolagen liksom för andra aktörer, en förutsättning för att nå publiken. Att public service-bolagen medges en rätt att tillgodoräkna sig denna verksamhet bedöms därför inte medföra några större förändringar när det gäller hur stor andel av programmen som parallellsänds på flera plattformar eller tillhandahålls webbexklusivt.

Tillståndshavarna för analog kommersiell radio har inga innehållsvillkor. Tillstånden för sändningar av digital kommersiell radio och marksänd kommersiell tv innehåller ytterst få tillståndsvillkor. Något behov av tillgodoräkning, motsvarande det för public service, antas därför inte behövas för de kommersiella aktörerna.

Mediemarknaden i Sverige är liten och många av de utmaningar som public service-bolagen ser framför sig har de gemensamt med andra medieaktörer. Övriga förslag i kapitel 7 som rör uppföljning och redovisning kan också bidra till en ökad förutsebarhet för de kommersiella bolagen om vilken verksamhet public service-bolagen bedriver och vilka kommersiella samarbeten de har ingått. Den föreslagna public service-dialogen är ett tillfälle att utvärdera public

service-uppdraget, men även en möjlighet att tillsammans blicka framåt och diskutera kommande utmaningar.

10.2 Konsekvenser för staten

10.2.1 Konsekvenser för myndigheter

Kommittén bedömer att vissa av förslagen i detta betänkande innebär nya eller utökade arbetsuppgifter för statliga myndigheter. De extra kostnader som dessa uppgifter kan medföra bedöms dock sammantaget vara relativt små och rymmas inom befintliga utgiftsramar.

Konsekvenser av en ändrad reglering

Om lagändringar träder i kraft 2023 som medger att även bolagens verksamhet på internet kan omfattas av innehållsvillkor (kapitel 3) innebär det ett utökat tillsynsområde för granskningsnämnden. Å andra sidan parallellsänds en stor del av verksamheten redan i dag, varför publiceringar på internet indirekt redan granskas.

Konsekvenser avseende förhandsprövningssystemet

De föreslagna ändringarna i förhandsprövningssystemet (kapitel 6) innebär bl.a. att uppdraget för Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) utökas till att även ta hand om begäran från intressenter om förhandsprövning. En möjlighet för intressenter att begära en prövning tillsammans med att försöksperioden förkortas från tolv till sex månader kan innebära att ärenden om förhandsprövning initieras hos MPRT, vilket ger en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Varje ärende kan vara resurskrävande och kräva kompetens av både jurister och omvärldsanalytiker. För att MPRT ska kunna pröva en intressents begäran bör av anmälan framgå vilken tjänst det är fråga om och på vad sätt och i vilken omfattning den aktuella tjänsten påverkar anmälarens verksamhet.

Vid förhandsprövning av en tjänst ska MPRT bedöma tjänstens marknadspåverkan. Denna bedömning ska göras efter samråd med

Post- och telestyrelsen (PTS). Om ärenden initieras hos MPRT innebär det därför också en viss ökad arbetsbelastning för PTS.

Konsekvenser avseende uppföljningen och redovisningen av verksamheten

Granskningsnämndens bedömning av om public service-bolagen har uppfyllt sitt uppdrag föreslås ske vartannat år i stället för varje år (kapitel 7). Detta bedöms öka möjligheten för nämnden att göra egeninitierade granskningar. Därmed bedöms förslaget sammantaget inte påverka arbetsbelastningen för MPRT, som fungerar som ett kansli åt granskningsnämnden.

Förslaget att granskningsnämnden vid uppföljningen ska beakta en del av den verksamhet som public service önskar tillgodoräkna sig på webben (kapitel 7) kan innebära viss utökad arbetsbörda men bedöms inte innebära att ytterligare arbetskraft behövs. Det rör att värdera i vilken omfattning villkoren uppfyllts i marknätet respektive på andra plattformar. Övriga krav på förtydligande av redovisningarna vad gäller kommersiella samarbeten och hur oberoendet säkerställs vid sådana samarbeten antas underlätta eller i vart fall inte tynga granskningsnämndens arbete.

10.3 Konsekvenser för enskilda

Kommitténs förslag om möjligheten för public service-bolagen att få tillgodoräkna sig viss verksamhet på internet förbättrar bolagens möjligheter att ta hänsyn till de förändrade mediekonsumtionsmönstren, framför allt i yngre åldersgrupper, och innebär större valfrihet för befolkningen när det gäller hur public service-utbudet konsumeras.

Public service-bolagens verksamhet ska som helhet redan i dag bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv, vilket bidrar till jämställdheten mellan kvinnor och män och mellan flickor och pojkar. Kommitténs förslag och bedömningar innebär dock inga ändringar i detta avseende.

Public service-företagens sändningar ska även fortsättningsvis nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen via marknät och når därmed alla delar av Sverige (kapitel 4). Public service-bolagen

har redan i dag krav på sig att spegla hela landet både geografiskt och demografiskt.

De förslag som lämnas i avsnitt 5.3 kan bidra till ökad kvalitet och synlighet för utbudet på nationella minoritetsspråk och teckenspråk. Det har betydelse både för de aktuella grupperna och deras anhöriga.

Regeringen föreslår i propositionen om ett nytt finansierings-system för public service att det den 1 januari 2019 införs en public service-avgift som är individuell. Avgiften föreslås betalas av den som är obegränsat skattskyldig, har fyllt 18 år och har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Enligt förslaget ska avgiften betalas med 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, upp till en inkomst som motsvarar 2,092 inkomstbasbelopp för beskattningsåret (prop. 2017/18:261 s. 32). Med nuvarande inkomstförhållanden innebär detta en maximal årlig public service-avgift på drygt 1 300 kronor per person.

Som framgår av kapitel 9 föreslår kommittén att SR tilldelas 3 077,1 miljoner kronor, SVT 5 041,2 miljoner kronor och UR 445,1 miljoner kronor för 2020, samt att medelstillelningen till respektive bolag därefter höjs med 2 procent per år under tillståndsperioden. Därutöver föreslås Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR tillskjutas ytterligare stiftelsekapital om 35 miljoner kronor från public service-kontot 2020 för att förbättra stiftelsens ekonomiska läge (kapitel 8).

Enligt kommitténs beräkningar, utifrån antaganden om befolknings- och inkomstutvecklingen i samhället, medför den föreslagna ökningen av medelstillelningen att taket för public service-avgiften behöver öka från drygt 1 300 kronor 2019 till cirka 1 450 kronor 2029. Mot bakgrund av förväntade inkomstökningar i samhället kommer den högsta avgiftens andel av medelinkomsten att minska från cirka 0,3 procent 2019 till cirka 0,25 procent 2029.¹

En konsekvens av de prognosticerade avgiftshöjningarna under tillståndsperioden är att ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn kommer att få betala 100–150 kronor mer per år i public service-avgift 2029 än 2019. För hushåll där det finns

¹ Enligt SCB:s befolkningsprognos förväntas Sveriges befolkning i åldern 18 år och äldre öka med i genomsnitt cirka 0,8 procent per år till och med 2029. Med utgångspunkt i SCB:s statistik över löneutvecklingen antas medelinkomsten i samhället öka i samma takt som hittills under 2000-talet, dvs. med cirka 3,0 procent per år. Vidare antas fördelningen mellan andelen som betalar full, reducerad respektive ingen public service-avgift ligga kvar på dagens nivå (se prop. 2017/18:261 s. 35).

två personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 18 år, t.ex. sammanboende utan barn, sammanboende med barn eller ensamstående med en kvarboende ung vuxen, ökar den årliga kostnaden för public service-avgiften med 200–300 kronor under tillståndsperioden. För hushåll med tre personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 18 år, t.ex. sammanboende med en kvarboende ung vuxen, ökar avgiften med 300–450 kronor under perioden.²

Som nämns i kapitel 9 kan det inte uteslutas att framtida avgiftsintäkter i finansieringssystemet i något skede minskar, t.ex. till följd av en kraftig lågkonjunktur och en sänkning av inkomstbasbeloppet. Därför är det lämpligt att anpassningen av avgiftstaket görs med sikte på att bygga upp en viss buffert på kontot i förhållande till medelstildelningen till programföretagen.

Om nuvarande finansieringssystem skulle fortsätta att gälla under kommande tillståndsperiod behöver den årliga radio- och tv-avgift som ett hushåll betalar höjas från nuvarande nivå på 2 400 kronor till cirka 3 230 kronor 2029.³

10.4 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen har ingen betydelse för den kommunala självstyrelsen eller för offentlig service i olika delar av landet. Förslagen har inte heller någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. De kan ha viss mindre positiv påverkan på sysselsättningsgraden, se nedan, men kan inte anses påverka klimat och miljö.

Förslaget om att SR ska erbjuda nyhetsverksamhet på olika språk kan tillsammans med övriga innehållsvillkor och krav på spegling även utifrån demografiska perspektiv (kapitel 5) bidra till de av riksdagen beslutade målen för integrationspolitiken. Nyanlända och de som inte behärskar svenska språket kan få tillgång till tillförlitlig information och kvalitativ nyhetsbevakning, vilket indirekt stärker möjligheten till demokratiskt deltagande.

² Ett antagande i alla dessa beräkningar är att samtliga vuxna förvärvsarbetar och har en så hög beskattningsbar inkomst att de betalar full avgift.

³ Beräkningen bygger på antagandet att antalet inbetalda radio- och tv-avgifter fortsätter att minska i den takt som RIKAB prognosticerar för 2018 och 2019, dvs. med 0,8 procent per år (SR 2018b).

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Kommitténs förslag om att public service ska stärka sin journalistiska bevakning i svagt bevakade områden, värna mångfalden av lokala kvalitativa nyhetsmedier samt stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet (kapitel 5) kan bidra till uppfyllandet av de fastställda regionalpolitiska målen och även påverka sysselsättningsgraden. Sysselsättningen kan komma att öka i dessa områden om public service använder sig av externa producenter för programproduktion i högre grad än i dag eller om de nyanställer personal i form av journalister i svagt bevakade områden.

Förslaget om stärkt journalistisk bevakning i svagt bevakade lokala områden (avsnitt 5.2) kan också få positiva effekter för medborgarnas tillgång till tillförlitlig information och kvalitativ nyhetsbevakning i dessa områden och därigenom indirekt stärka möjligheten till demokratiskt deltagande.

10.5 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Kommittén bedömer att public service-uppdraget med den föreslagna definitionen av begreppet kärnverksamhet (avsnitt 3.3) är tillräckligt tydligt utformat för att stämma överens med EU:s statsstödsregelverk.

Som framgår av kapitel 6 om förhandsprövningen har kommissionen framfört invändningar mot att bedömningen av tjänsternas marknadspåverkan inte görs av ett organ som är helt oberoende från programföretagens ledningar. Förslaget om att berörda intressenter ska ha en möjlighet att anmäla tjänster för förhandsprövning får anses bidra till att uppfylla kravet på att en bedömning ska göras av ett oberoende organ. Kommittén bedömer därför att systemet med den föreslagna ändringen uppfyller EU:s statsstödsbestämmelser på ett tydligare sätt än i dag.

Kommitténs övriga förslag bedöms inte heller stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Angelika Bengtsson, Sverigedemokraterna

Speglingsuppdraget

Sverigedemokraterna tror på jämställdhet och en mångfald av åsikter. Vi är däremot kritiska till att man genom kvotering vill framhäva vissa aspekter av åsikter och representation. Sverigedemokraterna anser inte att en människas hantverkskicklighet sitter i hennes hudfärg, politiska ställningstaganden, könstillhörighet eller sexuella läggning. Jämställdhet innebär för Sverigedemokraterna att män och kvinnor är lika inför lagen, har samma rättigheter och skyldigheter, och att alla människor oavsett könstillhörighet har rätt och möjlighet att välja sin egen väg i livet.

Vi anser således inte att jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska vara en utgångspunkt för speglingsuppdraget.

Förhandsprövningen

Under utredningens gång har vi uppmärksammat att skiljelinjen mellan censur och styrning från regeringen är hårfin vad gäller förhandsprövning. Vi månar verkligen om armlängds avstånd, framför allt när politiker kan bedöma programinnehåll så som förhandsprövningen av public service nya tjänster innebär. Förhandsprövningen fungerar på så vis att nya program eller andra tjänster av större betydelse ska anmälas till regeringen i förväg för godkännande. Anmälan ska även rapporteras till MPRT som i sin tur utreder och godkänner nya tjänstens allmänna värde och marknads-påverkan. Vi ställer oss skeptiska till om det är politikerna, och särskilt regeringens uppdrag, att avgöra om public service-bolagen ska få lov

att starta nya tjänster eller inte. Om och i de fall en förhandsprövning görs, bör den inte göras av en under regeringen underställd myndighet.

8 sidor

Radio och tv i allmänhetens tjänst betyder per definition för oss Sverigedemokrater att även de som har en funktionsnedsättning ska kunna ta del av programinnehåll och nyhetsrapportering. Vi anser att 8 sidor kan rymmas inom ramen för public service-uppdrag. Däremot anser vi, att tidningstryckningen bör göras av någon annan än public service-bolagen. Public service ska inte ge ut en tidning. Däremot ingår det i deras uppdrag att producera nyheter på även lätt svenska. Det är viktigt att även funktionshindrade, i den utsträckning det är möjligt, får ta del av oberoende journalistik.

Reservation av ledamöterna Rossana Dinamarca, Vänsterpartiet, Erik Ezelius och Ida Karkiainen, Socialdemokraterna, samt Niclas Malmberg, Miljöpartiet*Förhandsprövningen (avsnitt 6.5)*

En central fråga för kommittén då vi tog fram förslaget till ny finansieringsform för public service var hur oberoendet kunde stärkas. I delbetänkandet föreslog vi bland annat att längden på bolagens sändningstillstånd ska vara 8 år och att den beslutade tilldelningen fastställs varje år i riksdagen, men utgör endast ett verkställande av tidigare beslut. Medlen ska enbart användas för public service-bolagens verksamhet.

Vi anser att något som riskerar public service oberoende är förhandsprövningen. Förhandsprövningen innebär att nya program-tjänster eller andra viktigare tjänster som public service-bolagen vill lansera måste anmälas till regeringen och Myndigheten för press, radio och tv för prövning och godkännande. Det som provas är tjänstens marknadspåverkan och hur den bidrar till att uppfylla uppdraget i allmänhetens tjänst. Sedan förhandsprövningen infördes har det blivit allt tydligare att ordningen är problematisk ur ett yttrandefrihetsperspektiv. Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på principen om censurförbud, och att det är omöjligt att bedöma en tjänst på det sättet som förhandsprövningen kräver utan att det sker ett ställningstagande på förhand till själva innehållet i en ny tjänst.

Förhandsprövningen infördes för att bland annat tillmötesgå vad som uppfattades vara EU:s syn på hur public service-verksamhet bör organiseras, en fråga som i grunden är medlemsstaternas sak att avgöra. Vår uppfattning är dock att de krav som EU ställer på en process när nya betydande tjänster ska införas i public service – öppenhet och transparens – täcks väl av den svenska tillståndsprocessen. Yttrandefrihetskommittén konstaterade att den svenska ståndpunkten är att Sveriges tryck- och yttrandefrihetsrättsliga reglering innehåller konstitutionella kärnvärden som inte har överlåtit till EU. En ändring av denna ståndpunkt kräver beslut av riksdagen. Därför finns skäl för Sverige att stå fast vid den svenska långtgående yttrandefriheten även för public service-bolag.

Vi delar därmed inte kommitténs bedömning utan menar att förhandsprövningen är djupt problematisk ur ett yttrandefrihetsperspektiv. Oberoendet bör vara grunden även när man utformar systemet för förhandsprövning.

Förhandsprövningen ökar risken för politisk styrning genom att föra makt från riksdagen till regeringen. Beslut som normalt bör ligga hos riksdagen – gränserna för public service-uppdraget – förs från riksdagen till regeringen.

Förhandsprövningen ökar även risken för självcensur. Redan enligt nuvarande ordning ska minst två myndigheter och direkta konkurrenter till förslagsläggaren granska förslaget innan regeringen (inte det publicistiskt erfarna programbolaget) fattar beslutet om tjänsten ska tillåtas eller förbjudas som en del av public services utbud. Förutom att detta innebär en direkt innehållsgranskning så finns också effekter på det kreativa arbetet. Såväl kreatörer som externa privata leverantörer tvekar av naturliga skäl att lämna ett förslag som innebär en flera månader lång process. Likaså är behovet av en eventuell förhandsprövning en fråga som beaktas då förslag bedöms. Idéer som vid en vidareutveckling sannolikt skulle behöva anmälas för förhandsprövning lämnar på grund av detta inte idéstadiet vilket gör att systemet framkallar en sorts självcensur.

En skärpning av villkoren inom ramen för nuvarande förhandsprövning i form av exempelvis möjlighet för tredje part att anmäla prövning innebär en ökad detaljstyrning med konsekvenser för bolagens oberoende. Något som står helt emot de intentioner som uttrycks i vårt delbetänkande 2017:79.

Sammantaget föreslår vi därmed att förhandsprövningen bör avskaffas, och avstyrker därmed förslagen kring förhandsprövning i slutbetänkandet.

Reservation av ledamoten Rossana Dinamarca, Vänsterpartiet

Förslag om medelstildelning (avsnitt 9.2.3)

I betänkandet påför vi public service-bolagen större ansvar, fler uppdrag och ökade krav. Kommittén föreslår en 2-procentig ökning tillsammans med Rikab-medlen och uttalar även effektiviseringskrav. Om vi vill att public service ska utvecklas, öka närvaron i hela landet och spegla fler delar av samhället, göra mer eget och följa med teknikutvecklingen så måste vi också visa att vi menar allvar genom att också lägga medelstildelningen på en högre nivå än den föreslagna. Då det inte heller påverkar den avgift medborgarna kommer att betala, och som kommer innebära mer pengar än med nuvarande system, så anser jag att det också viktigt att det syns för bolagen. Jag reserverar mig härmed till förmån för förslaget om en uppräknig med 4 procent 2020 och därefter 2 procent, inklusive Rikab-medlen.

Reservation av ledamöterna Jan Ericson och Olof Lavesson, Moderaterna

Public service-kommittén föreslår att medelstilledningen även framöver ska räknas upp med 2 procent årligen. Enligt programbolagens egna bedömningar behöver anslagen räknas upp kraftigt. Sveriges Radio föreslår en årlig uppräknings om 3 procent utöver ett antal engångssatsningar, Sveriges Television menar att det för bolaget behövs en ökning av medelstilledningen med i storleksordningen 600 miljoner kronor, Utbildningsradion anser att deras medelstilledning på sikt behöver fördubblas. Kommittén anser dock att det tidigare effektivitetskrav som hittills ställts på bolagen även ska gälla framgent, varför en fortsatt uppräknings med 2 procent bedöms vara tillräcklig. Vi delar denna uppfattning.

En majoritet av kommittén menar dock att bolagen dessutom ska kunna tillgodoräkna sig de medel som tidigare avsatts för Radiotjänst i Kiruna AB. Vi delar inte denna bedömning. Detta är medel som avgiftsbetalarna avstått genom radio- och tv-avgiften för att Radiotjänst ska kunna stå för uppbörd och kontroll. När detta uppdrag nu upphör och Radiotjänst läggs ner är det rimligt att dessa medel återgår till avgiftsbetalarna och därmed också bidrar till en sänkning av avgiften. Därför reserverar vi oss i denna del.

En av public service grundförutsättningar är att man ska stå oberoende från såväl politisk som kommersiell påverkan. En grundprincip i sändningstillstånden är därför att bolagen inte får sända reklam och sådana sponsrade program där sponsorsbidraget har tillfallit bolagen direkt. Detta är en viktig princip för att bolagens legitimitet och för att man ska kunna hävda sitt oberoende. Trots detta finns det i sändningstillstånden ett undantag för bolagen där det för SVT gäller att sponsring får förekomma vid högst 20 evenemang per år. Detta motiveras med att SVT ska kunna sända attraktiva sportevenemang som förutsätter sponsring.

Att SVT får sända 20 sponsrade evenemang per år kan tyckas rimligt, men i realiteten innebär det betydligt mer. Varje evenemang kan innehålla ett större antal enskilda sändningar. De senaste åren har SVT sänt sponsringsinslag vid cirka 500–600 enskilda sändningar och vid varje sändning visas sponsring för ett flertal aktörer, ibland flera gånger under sändningen. Detta är i grunden ett problem. Att man i en sändning täcker över varumärken på kläder och skyltar för

att i nästa mata ut uttalade sponsringsinslag riskerar skada bolagets trovärdighet och rimmar illa med kravet om kommersiellt oberoende.

En majoritet av kommittén menar att nuvarande begränsning av sponsringsinslag är rimlig och bör behållas. Vi delar inte denna uppfattning utan menar att sponsringen kraftigt bör begränsas och endast ske i undantagsfall. Därför reserverar vi oss även i denna del.

Reservation av ledamöterna Olle Wästberg, Liberalerna, och Per Lodenius, Centerpartiet

Förhandsprövning av nya tjänster inom public service (avsnitt 6.5.3)

Public services roll som oberoende, sakliga och opartiska medier är central för demokratin – inte minst i en tid med ökad polarisering. Det är därför väsentligt att public service-företagen kan nå ut till medborgarna också när distributionsplattformarna för medier förändras och färre läser tidningar och följer tablå-tv.

Samtidigt är det viktigt med bredd i det totala svenska medieutbudet. Därför får inte public service-företagen använda sin dominerande position på ett sätt som konkurrerar ut kommersiella företag.

Mot den bakgrunden föreslår Public service-kommittén att systemet med förhandsprövning av nya tjänster från public service-företagen ska bestå och kompletteras med att andra intressenter på marknaden ska kunna begära att nya tjänster från public service-företagen prövas. Detta är angeläget.

Dock finns i förslaget ett inslag som strider mot det som kommittén i övrigt sett som en av sina huvuduppgifter: Att garantera public services oberoende!

Förslaget innebär att Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) gör prövningen, men att själva beslutet överlämnas till regeringen. Eftersom nya tjänster kan vara knutna till ett journalistiskt innehåll innebär detta att en regering får möjlighet att påverka public services innehåll. Det faktum att regeringen beslutar skapar också en förhandlingssituation som i praktiken kan komma att öka en regerings möjligheter att styra public service-företagen.

Därför bör systemet enligt vår mening se annorlunda ut: MPRT ska motta anmälningarna om prövning av nya tjänster inom public service-företagen. Beslutet ska fattas efter samråd eller remissförfarande med Post- och telestyrelsen och också med Konkurrensverket. Det är MPRT som fattar ett myndighetsbeslut – som naturligtvis kan överklagas till Förvaltningsdomstolen – men regeringen ska inte vara inblandad i detta beslutsfattande. Att public service inte är beroende av löpande regeringsbeslut är centralt.

Vi reserverar oss därför mot förslaget att regeringen ska besluta om nya tjänster inom public service ska tillåtas eller inte.

Särskilt yttrande av ledamoten Angelika Bengtsson, Sverigedemokraterna

Public service, tillsammans med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, är grundbultar i vår demokrati. De senaste åren har public services vara eller icke vara debatterats frekvent. För Sverigedemokraterna är det självklart och viktigt att public service finns kvar då det är att betrakta som ett allmänintresse. De ska fortsatt arbeta med att förmedla kvalitativ samhällsinformation, ha ett brett utbud av svensk och nordisk film- och tv-produktion till svenska folket och vara en aktör som främjar svenska språket och belyser svensk kultur i produktioner. Utöver det har man även ett särskilt viktigt uppdrag att säkerställa att betydelsefull information når hela befolkningen vid krissituationer. Det är därför också viktigt att public service får de resurser de behöver för att kunna utföra det uppdrag som ålagts dem.

Dessvärre upplever många att public service-bolagen de senaste åren brustit i sitt uppdrag om saklig informationsförmedling och opartiskt innehåll. Vi tror att en del av landets nuvarande utmaningar hade kunnat undvikas om medborgarna fått full insikt och förståelse i vad vissa politiska förslag skulle komma att få för konsekvenser. Det talas om en åsiktskorridor i hela mediesfären, en åsiktskorridor som public service tyvärr hållit sig inom.

Mediesystemet blir starkt av en tredje statsmakt som inte enbart granskar den offentliga makten, utan som även granskar och sporrar varandra till högre kvalitet och saklighet i sin rapportering och granskning. Public service har en viktig roll i denna sammansättning av medier. Därför är det oerhört oroande med bristerna i saklighet och opartiskhet vi kunnat se i public service-bolagens innehåll.

För att uppnå en högre trovärdighet för public service, behöver public service-systemet reformeras. Vi ser omfattande förändringar i vår mediekonsumtion och i mediebolagens innehåll, mediebolagen specialiserar sig numera inte enbart på ett format, utan trenden är att mediebolag sysslar med såväl tv, radio och textbaserat medieinnehåll. För att public service-bolagen fortsatt ska vara relevanta i framtidens mediesfär måste de anpassa sig efter denna utveckling. Detta är ytterligare ett skäl till att reformera public service.

Allt fler kritiska röster gör sig hörda då man anser att bolagen inte uppfyller kraven i sändningstillståndet. Trots fortsatt höga

förtroendesiffror ser vi också oroligt på det vikande förtroendet bland allt fler grupper och utmaningen i att behålla förtroendet hos nya generationer med tanke på förändrade medievanor.

Skattefinansierade system kräver hög tilltro och trovärdighet, detta sker vanligtvis inom övrig offentlig förvaltning genom offentlighetsprincipen som garanterar transparens. Det innebär att kraven på ett skattefinansierat system är avsevärt högre än nuvarande system, och därför krävs det att nuvarande system för att få folklig legitimitet reformeras med flertal åtgärder för att säkra och stärka innehållets saklighet och opartiskhet. Med nuvarande finansierings-system är det möjligt att ”rösta med fötterna”, det vill säga, det är möjligt att avstå från att äga en tv och på så vis avstå från att vara med och finansiera public service om man känner sig missnöjd med bolagens prestation. Med en finansieringsmodell där den möjlig-heten försvinner blir det allt viktigare att man känner förtroende för verksamheten och innehållet. Vi har länge ansett att man måste göra mer för att säkerställa opartiskhet, saklighet och att man känner tillit till public service. För att uppnå detta har vi sedan ett par år tillbaka presenterat förslag på hur detta kan göras i vår mediemotion. I och med att regeringen i utredningsdirektiven inte tagit till sig och implementerat våra förslag för hur sakligheten och opartiskheten kan stärkas i public service-bolagens innehåll, kan vi i dagsläget inte ställa oss bakom förslaget om en skattefinansiering. Helheten i sändningstillstånd, granskningsfunktion och finansiering måste utredas i ett samlat grepp. Vi tror fortfarande att skattefinansiering långsiktigt är en bättre lösning än dagens finansieringsmetod med tanke på teknik- och medieutvecklingen, men lösningen kan inte komma på plats före en reform av public service-systemet ägt rum.

Vi inser att det är bråttom att få ett nytt finansieringssystem på plats med tanke på rundradiokontots negativa utveckling. Därför bör en utredning av public service-systemet påbörjas så snart som möjligt där man tar ett helhetsgrepp och inkluderar bland annat granskningsfunktion och sändningstillstånd.

Särskilt yttrande av ledamöterna Jan Ericson och Olof Lavesson, Moderaterna

Redan i vårt särskilda yttrande i samband med att public service-kommittén överlämnade sitt delbetänkande hösten 2017 skrev vi att det är med tillfredsställelse Moderaterna ser den breda enighet som råder i riksdagen om betydelsen av public service. Det uppdrag som utförs av Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion är viktigt och grundläggande för vår demokrati och vårt öppna samhälle.

Moderaterna instämmer huvudsakligen med de bedömningar som görs i betänkandet. Vi har deltagit i arbetet med en konstruktiv inställning och vill uttrycka uppskattning för att denna inställning har delats av samtliga partier. Vad gäller delar av förslagen om medelstillelse och sponsring har vi en annan uppfattning än kommitténs majoritet, vilket vi har redogjort för i en reservation. Det finns dock ytterligare områden där vi vill utveckla vårt ställningstagande.

För det första vill vi särskilt betona den definition som utredningen gör vad avser bolagens kärnverksamhet. Det är centralt att bolagen i all sin verksamhet såväl utgår från som återkopplar till kärnuppdraget. Det har återkommande framförts kritik mot att bolagen i alltför stor utsträckning utvidgat sin verksamhet till andra områden. Därför välkomnar vi att det nu fastslås att det är ljudet respektive den rörliga bilden som ska stå i fokus.

En stor del av kommitténs arbete har handlat om public service roll och ansvar i en ny digital värld. En allt större del av människors mediekonsumtion sker genom digitala kanaler. Att public service också finns där är därför inte bara rimligt utan också nödvändigt, likaså att bolagen kan tillgodoräkna sig verksamheten på de egna digitala plattformarna i förhållande till sina sändningstillstånd. Som utredningen påpekar så förhindrar grundlagen oss i dag från att såväl ge tillstånd som att granska den verksamhet som sker online, då det råder etableringsfrihet i tråd. Detta är givetvis orimligt. Public service-bolagens verksamhet måste kunna granskas och följas upp oavsett på vilken plattform utsändningarna sker.

Däremot är det välkommet att utredningen är tydlig om att det är de egna digitala plattformarna som ska prioriteras. Tredjeparts-plattformar som Facebook och Youtube är viktiga för att nå ut till

och kommunicera med nya grupper, men verksamheten där ska i huvudsak leda tillbaka till den egna plattformen. Det är också centralt för public service-bolagens legitimitet att man inte gör sig beroende av globala kommersiella aktörer för sin distribution.

Det är också bra att utredningen tar ett större grepp om public service-bolagens ansvar vad gäller konkurrensförutsättningarna på mediemarknaden. Det är av största vikt att värna den mångfald Sverige har av privata tidnings- och medieföretag. Tidningsmarknaden står inför ett antal stora utmaningar och deras möjligheter att utveckla nya affärsmodeller får inte undergrävas av public service-företagens agerande. Därför ser vi också positivt på att SVT och SR nu utvecklar sina samarbeten med lokala medieaktörer. Vi välkomnar i detta sammanhang också de förslag utredningen lägger om en förändrad förhandsprövning vad gäller tjänster inom den kompletterande verksamheten där även andra berörda intressenter nu får en tydligare roll, liksom vid den public service-dialog som utredningen föreslår som en del av uppföljningen.

Ett ledord i utredningsarbetet har varit "legitimitet". En viktig del av detta är sändningstillståndens krav på opartiskhet och saklighet. Public service-företagen åtnjuter i dag ett relativt högt förtroende hos allmänheten, men ska detta förtroende upprätthållas måste man kunna lita på att verksamheten bedrivs med opartiskhet och saklighet som grund samt att det finns en adekvat granskning av att så sker. Utredningen lägger ett antal förslag om granskningsnämndens uppföljning och kontroll. Vi står bakom dessa förslag, men menar samtidigt att de inte är tillräckliga. Vi menar därför att regeringen bör gå vidare och överväga huruvida granskningsnämndens uppdrag behöver förändras eller utvecklas. Det bör också övervägas om det ska kunna utfärdas sanktioner när bolagen bryter mot villkoren i sändningstillståndet.

Moderaterna har tidigare riktat skarp kritik mot det faktum att regeringens utredningsdirektiv uttryckligen har förhindrat kommittén att även titta på hur ett medieetiskt system för public service kan utformas. Denna kritik kvarstår även om detta nu i stället har skett på frivillig grund genom en överenskommelse hos Utgivarna där public service-bolagen ingår. Det välkomnar vi, men menar att det även bör fastslås från statens sida att public service-bolagen ska underställas en medieetisk granskning och prövning, även om det är rimligt att formerna för denna tas fram av de parter

som ingår i det gemensamma systemet. I den översyn av granskningsnämndens uppdrag som nämns ovan bör också eventuella konsekvenser av det nya gemensamma medieetiska systemet vägas in.

Särskilt yttrande av ledamoten Martina Kyngäs, Kristdemokraterna

Kristdemokraterna är för ett oberoende public service som kan tillhandahålla oberoende och saklig nyhetsförmedling, djupgående och objektiv granskning samt ett brett och högkvalitativt kultur- och folkbildningsutbud. Vi har länge föreslagit att dagens radio- och tv-avgift skall ersättas med en individuell avgift som tas in via Skatteverket och att RIKAB därmed läggs ned. Samtidigt som avgiftsmodellen inte får påverka public service oberoende negativt. Därtill med bakgrund av dagens snabba teknikutveckling ser vi att det behövs en modern och teknikneutral finansieringsmodell för public service. Därför är vi i stora delar tillfredsställda med Public service-kommitténs slutbetänkande och tidigare förslag om avgiftsmodell.

Gällande avsnitt 9.2.2–3 i slutbetänkandet, har vi en avvikande mening i förhållande till kommitténs förslag och framhåller en annan grund för uppräknings- och fördelning. Kristdemokraterna föreslår en 2-procentig uppräknings- och fördelning exklusive de medel som tidigare fördelats av bolagen till RIKAB. Detta för att säkra lägsta möjliga nivå som utgångspunkt för uppräknings- och fördelning av avgiften för den enskilde individen, utan att minska anslagen till public service-bolagen. Vi är ändå delvis positiva till förslaget kring uppräknings- och fördelningens modell då kommitténs förslag ger en avgift som över tid minskar för varje person. Samt att 2 procent uppräknings- och fördelning av medelstilldelningen till bolagen kan komma att innebära ett krav på effektivisering hos desamma vilket i sig är välgörande för alla verksamheter som finansieras gemensamt.

Vidare är Kristdemokraterna särskilt positiva till kommitténs tidigare förslag om att avgiften kan vara lägre och i vissa fall helt borttagen för de med mycket låga inkomster. En hög fast avgift per hushåll slår hårdast mot personer med exempelvis låga inkomster, pensioner eller ensamhushåll. Dock ställer sig Kristdemokraterna negativa till att förslaget kan ge en hög kostnad per hushåll i de fall där familjer har hemmaboende barn som arbetar. Mot bakgrund av de ökade intäkter det medför att avgiften tas in via skattsedeln och att effektiviteten ökar borde finansieringsmodellen kunna konstrueras på ett delvis annorlunda sätt för att tillgodose att detta undviks.

Vidare menar Kristdemokraterna, till skillnad från kommitténs förslag, att det är viktigt att se över och begränsa möjligheten till sponsring som i dag förekommer i vissa programproduktioner. Vi menar att detta är viktigt för att ytterligare stärka förtroendet för public service-bolagens oberoende.

Särskilt yttrande av ledamoten Niclas Malmberg, Miljöpartiet

Utöver det som framförts i gemensam reservation med S och V vill jag förtydliga frågor ytterligare, och lyfta en tredje fråga som måste hanteras gemensamt på åtminstone europeisk nivå.

1. Angående tillgänglighet till SVT:s material är ett problem som uppmärksammats under utredningsarbetet att SVT Play inte är tillgängligt på alla s.k. smart-tv-apparater, då SVT kräver specifika tekniska lösningar för videohantering.

I utredningen anför:

När det gäller tillgängliggörande på andra plattformar följer av anslagsvillkoren att utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen.

Och vidare:

För att underlätta för publiken är det rimligt att bolagen så långt möjligt använder öppna och etablerade standarder när innehållet tillgängliggörs i nya tekniska sammanhang.

Den rimliga tolkningen av detta är att SVT så långt möjligt ska använda standarder som gör det möjligt att se SVT Play oavsett vilken videohanterare som används. Därmed kan dock inte SVT hållas tvingade att underhålla alla äldre format, om de programvaror som krävs för uppspelning anses innehålla allvarliga säkerhetsproblem. Osäkerhet kring om geoblockering är möjligt kan inte anses vara ett allvarligt säkerhetsproblem.

2. Angående frågan om brett musikaliskt utbud i SR har Sveriges oberoende musikproducenter under utredningsarbetet påpekat att utrymmet för icke-kommersiell musik i radion har försämrats de senaste åren, ”framför allt att det är svårt för lokala artister på oberoende bolag att göra sig hörda (dnr Komm2018/00061-83)”.

I utredningen anför:

I public service-uppdraget ligger också ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i förhållande till de kommersiella aktörernas utbud. Kommittén vill här lyfta fram uppdraget att tillhandahålla ett mångsidigt kulturutbud och uppdraget att spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen som områden där public service-bolagen har en unik roll och unika möjligheter att bidra med kvalitativt och relevant innehåll.

Den rimliga tolkningen av detta är att SR ska säkerställa att ickekommersiell musik ges utrymme, oavsett om det handlar om tidig musik eller nutida konstmusik i P2, oetablerade artister i P3, eller lokala artister i P4.

3. Det är inkonsekvent att å ena sidan ha strikt förbud mot reklam och produktplacering, och å andra sidan tillåta att sponsorer nämns i samband med utsändningar av exempelvis idrottsevenemang. Det riskerar att skada SVT:s trovärdighet som oberoende från kommersiella aktörer. Det stora problemet i sammanhanget är att rättighetsinnehavare, till exempelvis fotbolls-VM, ställer krav på att sponsorer nämns för att SVT över huvud taget ska ges rätt till utsändning. Det är alltså inte en ekonomisk fråga, där SVT skulle kunna köpa sig fri från sponsring, utan en fråga om huruvida man alls ska kunna göra en utsändning. Det är en orimlig situation, och risken finns att kraven skruvas upp ytterligare framöver. SVT är dock en allt för liten aktör för att kunna ändra på förhållandena. Om SVT exempelvis vägrar att gå med på krav för att få sända fotbolls-VM, blir resultatet enbart att tittare i Sverige inte ges tillgång till matcherna. Frågan måste därför hanteras i form av gemensamt agerande på åtminstone europeisk nivå. Sverige bör därför ta initiativ till det.

Särskilt yttrande av ledamoten Olle Wästberg, Liberalerna

Detta särskilda yttrande markerar inte avvikelser från det som föreslås i utredningen, men betonar var enligt min mening tyngdpunkten i de nya uppdragen för public service bör ligga.

Betydelsen av public service har ökat. I ett alltmer polariserat samhällsklimat är det demokratiskt centralt med medier som står för opartiskhet och saklighet, och som tar upp ”de samhällsbehov som marknadsaktörer inte kan tillgodose”.

Utvecklingen i Ungern och Polen visar hur kontroll över public service varit ett primärt mål för auktoritära regeringar när de blivit valda. Att garantera public services oberoende från politiska svängningar är nödvändigt. De förslag som utredningen lade i sitt första delbetänkande och som syftar till att stärka oberoendet och långsiktigheten är därför viktiga.

Det är angeläget att den nya statliga utredningen om revidering av Yttrandefrihetsgrundlagen kommer med förslag som grundlagskyddar public services oberoende.

Den demokratiska betydelsen av ett fristående och kvalitetsinriktat public service är ett viktigt skäl till att finansieringen ska komma från hela befolkningen, vilket utredningen föreslog i sitt delbetänkande.

Till oberoendet för public service hör att inte vara beroende av kommersiella aktörer. Reklam är förbjuden. En mycket liten del av public service-företagens intäkter kommer från sponsring. Dock torde det vara svårt att sända stora sportevenemang utan att tillåta viss sponsring. Utredningen är enig om att SVT ska sträva efter att minska publikens exponering för sponsrade skyltar och att sponsorsverksamheten måste redovisas helt transparent. Detta bör leda till att sponsringen begränsas i förhållande till hur det hittills varit.

Utredningen betonar public service-företagens bredd. Naturligtvis ska de vara breda, men det helt centrala är att public service står för saklighet, kvalitet, kultur och folkbildning.

Medierna är i allt högre grad utsatta för manipulation – också från främmande makt. Att öka medborgarnas medie- och informationskunskap (MIK) är därför nödvändigt. Eftersom UR här har en huvudroll kan det vara motiverat att se över medelfördelningen, så att UR garanteras medel för detta.

Public service ska spegla hela landet och får nu också nya uppdrag i att garantera en lokal kvalitetsjournalistik. Detta måste dock ske i former som inte försvårar för existerande lokala medier.

Att Sveriges Radio – som för några år sedan lade ner sina sändningar på ryska – nu får uppdraget att tillhandhålla ett nyhetsutbud riktat till en utländsk publik som inte förstår svenska ("människor i Sveriges närområden") är betydelsefullt. Eftersom SR inte har ett sverigefrämjande syfte, utan ett journalistiskt uppdrag är SR rätt avsändare. Samtidigt vet vi att en negativ beskrivning av Sverige används i propagandasyfte i andra länder. Sändningar på utländska språk kommer därför att bidra till en nyanserad bild av Sverige.

Källförteckning

Svenskt offentligt tryck

Bet 2000/01:KrU8 Radio och TV.

Bet. 2005/06:KrU28 Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012.

Bet. 2010/11:KU20 Granskningsbetänkande.

Bet. 2011/12:KrU4 Mediefrågor.

Bet. 2013/14:KrU3 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.

Bet. 2013/14:KrU11 Lättare att läsa.

Bet. 2017/18:KU16 Ändrade mediegrundlagar.

Ds 2017:66 *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*

Lagradsremiss Ny finansiering av public service (överlämnad till Lagrådet den 12 april 2018).

Prop. 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m.

Prop. 1992/93:236 om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV verksamheten.

Prop. 1995/96:161 En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001.

Prop. 2000/01:94 Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002–2005.

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

Prop. 2008/09:153 Språk för alla – förslag till språklag.

Prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

Prop. 2008/09:195 Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013.

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

- Prop. 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.
- Prop. 2013/14:134 Lättare att läsa.
- Prop. 2014/15:1 Budgetproposition för 2015.
- Prop. 2015/16:132 Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik.
- Prop. 2016/17:1 Budgetproposition för 2017.
- Prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlagar.
- Prop. 2017/18:154 Journalistik i hela landet.
- Prop. 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.
- SOU 2000:55 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Ett beredningsunderlag.*
- SOU 2012:59 *Nya villkor för public service.*
- SOU 2013:58 *Lättläst.*
- SOU 2014:77 *Från analog till digital marksänd radio – en plan från digitalradiosamordningen.*
- SOU 2015:94 *Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar.*
- SOU 2015:96 *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi.*
- SOU 2016:58 *Ändrade mediegrundlagar.*
- SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*
- SOU 2017:60 *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik.*
- SOU 2017:79 *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende.*
- SOU 2017:88 *Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik.*
- SÖ 1965:18 Överenskommelse med Finland ang. åtgärder för förbättrad televisionsmottagning.
- SÖ 2000:2 Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.
- SÖ 2000:3 Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.
- SÖ 2003:19 Ändring av överenskommelsen den 25 augusti 1965 (SÖ 1965:18) med Finland ang. åtgärder för förbättrad televisionsmottagning.

Litteratur, rapporter m.m.

- Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn – en prognos för år 2018*.
- BBC (2016) *BBC Quotas and Targets* (<http://downloads.bbc.co.uk/commissioning/site/bbc-quotas-targets.pdf>, senast besökt 15 maj 2018).
- Burnley, Richard (2015) Public Value Test: fit for purpose? i *Online activities of public service media: remit and financing*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Danska kulturministeriet (2014) *DR:s public service-kontrakt for 2015–2018*.
- Danska kulturministeriet (2016) *Public service de næste 10 år. Rapport från Public service-udvalget*.
- Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1).
- Europeiska kommissionens beslut av den 20 juli 2010 om statligt stöd C 27/09 (f.d. N 34/B/09) bidrag till France Télévisions som Frankrike planerar att genomföra till förmån för France Télévisions (EUT L 59, 4.3.2011, s. 44).
- Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/899 av den 17 maj 2017 om användningen av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen (EUT L 138, 25.5.2017, s. 131).
- Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Rundradion Ab (RP 13/2017 rd).
- Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (2018) *Årsredovisning och koncernredovisning för räkenskapsåret 2017-01-01–2017-12-31*.
- Granskningsnämnden för radio och tv (2016) Beslut den 19 september 2016, MPRT dnr 16/00083, fråga om mediets genomslagskraft.
- Granskningsnämnden för radio och tv (2017a) Beslut den 22 juni 2017, MPRT dnr 17/00691, 692 och 695, avseende Sveriges Radio AB:s, Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s public service-redovisningar för år 2016.

- Granskningsnämnden för radio och tv (2017b) Beslut den 30 oktober 2017, MPRT dnr 16/03559, fråga om otillbörligt gynnande.
- Granskningsnämnden för radio och tv (2018) Beslut den 14 maj 2018, MPRT dnr 17/01477 och 1400, fråga om opartiskhet och saklighet
- Hellekant Rowe, Erika och Karlsson, Michael (2017) Lokalredaktionens betydelse. Så påverkas den lokala bevakningen när journalisterna jobbar på distans, i *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2016/2017*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- IIS – Internetstiftelsen i Sverige (2017) *Svenskarna och internet 2017*.
- IRM – institutet för reklam- och mediestatistik (2017) *Pressmeddelande: Hushållens medieutgifter ökar kraftigt* (www.irm-media.se/media/2004/hushallens-medieutgifter-2017.pdf, senast besökt 11 december 2017).
- IRM – institutet för reklam- och mediestatistik (2018) *Svensk Reklammarknad 2017*.
- Italienska departementet för ekonomisk utveckling (2018) *Contratto Nazionale di Servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A. 2018–2022*.
- Kammarkollegiet (2018) *Årsredovisning för 2017*.
- Kantar SIFO (2018) Radioresultat Nationell radio (PPM) (www.kantarsifo.se/rapporter-undersokningar/radiundersokningar/radioresultat-nationell-radio-ppm, senast besökt 7 maj 2018).
- Kulturdepartementet (2017) *Genomförd halvtidsöversyn med SVT, SR och UR* (www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/genomford-halvtidsoversyn-med-svt-sr-och-ur/, senast besökt den 14 maj 2018).
- Lagercrantz, Anne (2018a) *Vikten av hela bilden*. SVT 26 mars 2018 (www.svt.se/svt-bloggen/post/vikten-av-hela-bilden/, senast besökt 14 maj 2018).
- Lagercrantz, Anne (2018b) *Vad betyder "hela bilden"?* SVT 3 april 2018 (www.svt.se/svt-bloggen/post/vad-betyder-hela-bilden/, senast besökt 14 maj 2018).

- Lenas, Sverker (2017) *Hushållens medieutgifter växer snabbt*. Dagens Nyheter 1 december 2017 (www.dn.se/kultur-noje/hushallens-medieutgifter-vaxer-snabbt, senast besökt 15 maj 2018).
- Mediavision (2018a) *Streaming i Sverige växer så det knakar* (www.mediavision.se/mediavision-streaming-i-sverige-vaxer-sadet-knakar/, senast besökt 11 maj 2018).
- Mediavision (2018b) *Newsletter May 23: Commercial audiences below 100 min viewing already 2018* (www.mediavision.se/newsletter-may-23-commercial-audiences-below-100-min-viewing-already-2018/, senast besökt 24 maj 2018).
- Medieakademin (2018) *Förtroendebarmetern 2018*.
- Medietilsynet (2018) *NRK:s bidrag til mediemangfoldet – En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett*.
- Mellander, Charlotta (2018) *Om vita fläckar på mediakartan* (vertikals.se/charlotta/2018/03/08/om-vita-flackar-pa-mediakartan, senast besökt 15 maj 2018).
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2018a) *Basundersökning 2018:1*.
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2018b) *Årsrapport 2017*.
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2018c) *Trend & Tema 2017:4*.
- Modig, Christer (2018) *Låt inte licensfinansierade P3 konkurrera ut privatradion*. Dagens Nyheter 9 april 2018 (www.dn.se/debatt/lat-inte-licensfinansierade-p3-konkurrera-ut-privatradion, senast besökt 15 maj 2018).
- Mosesson, Måns (2018) *Så vändes misstro till makt i medieskuggans Hofors*. Dagens Nyheter 6 maj 2018 (www.dn.se/nyheter/sa-vandes-misstro-till-makt-i-medieskuggans-hofors/, senast besökt 16 maj 2018).
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2012) *SVT:s täckningskrav*.

- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2015) *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst. Redovisning av uppdragen att kartlägga hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden och att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2016a) *Rapport med förslag till beslutsmodell från och med juli 2016.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2016b) Beslut den 29 juni 2016, MPRT dnr 16/01344, avseende krav på att tillgängliga tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning.
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017a) *Vidarsändningsplikten, utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017b) *Medieutveckling 2017 – Medientbud.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017c) *Medieutveckling 2017 – Mediekonsumtion.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017d) *Medieutveckling 2017 – Medieekonomi.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2018a) *Årsredovisning 2017.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2018b) *Ett speglingsuppdrag för ett förändrat medielandskap.*
- MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2018c) *Distribution via internet – trådburen respektive trådlös distribution av program.*
- MTM – Myndigheten för tillgängliga medier (2018) *Årsredovisning 2017.*
- Nordicom-Sverige (2018) *Mediebarometern 2017.*
- Norska kulturdepartementet (2015) Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold.
- Nygren, Gunnar och Nord, Karolina Olga (2017) Färre nyhetsproducenter – men fler nyheter i nätverkens flöden, i *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2016/2017.* Stockholm: Institutet för mediestudier.

- Nygren, Thomas och Brounéus, Fredrik (2018) *Nyhetsvärderaren – ForskarFredags masseexperiment 2017*, VA-rapport 2018:2. Stockholm: Vetenskap & Allmänhet.
- Ohlsson, Jonas (2017) Presentation av Mediekonomi 2017.
- Ohlsson, Jonas och Facht, Ulrika (2017) *Kampen om reklamen*. Göteborg: Nordicom.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2017a) *Mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016*.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2017b) *Svensk telekommarknad 2016*.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2018) *Svensk telekommarknad 2017*.
- RIKAB – Radiotjänst i Kiruna AB (2017) *Årsredovisning för räkenskapsåret 2016*.
- Riksbanken (2018) *Penningpolitisk rapport, april 2018*.
- SOM-institutet (2018) *Alltmer polariserat medieförtroende* (presentation vid SOM-seminariet 24 april 2018).
- SR – Sveriges Radio (2018a) *Public service-redovisning 2017*.
- SR – Sveriges Radio (2018b) *Budgetunderlag för 2019 för Sveriges Radio AB*.
- Statskontoret, (2018) *Analys av Medierådets verksamhet*.
- Strömbäck, Jesper (2015) *Demokratien och det förändrade medielandskapet. Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor? i Låt fler forma framtiden! Forskarantologi* (SOU 2015:96).
- SVT – Sveriges Television (2016) *Public service-redovisning 2015*.
- SVT – Sveriges Television (2018a) *Public service-redovisning 2017*.
- SVT – Sveriges Television (2018b) *Budgetunderlag för 2019 för Sveriges Television AB*.
- SVT – Sveriges Television (2018c) *Unga lägger mycket tid på rörlig bild – men väljer bort SVT* (vipatv.svt.se/204/nyheter/arkiv-for-nyheter/2018-02-16-unga-lagger-mycket-tid-pa-rorlig-bild---men-valjer-bort-svt.html, senast besökt 16 februari 2018).
- SVT – Sveriges Television (2018d) *Efter kritiken – SVT satsar på teckenspråkstolkning* (www.svt.se/omoss/post/efter-kritiken-svt-satsar-pa-teckensprakstolkning/, senast besökt 16 maj 2018).

- SVT m.fl. (2017) Skrivelse den 31 maj 2017 från SVT, SR och UR till kulturutskottet och konstitutionsutskottet om tillgodoräknande av webbtjänster.
- Tenor, Carina (2017) Kommunerna om tillståndet för den lokala journalistiken, i *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2016/2017*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Tillväxtverket (2017) *Fler filminspelningar till Sverige – genom stärkta konkurrensvillkor för internationell filmproduktion*.
- TU – Medier i Sverige (2015) *Förhandsprövning av fyra digitala SVT-tjänster*.
- Truedson, Lars (2017) Kommunbevakningen har ökat – trots fortsatt ekonomisk press, i *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2016/2017*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- UR – Sveriges Utbildningsradio (2018) *Public service-redovisning 2017*.
- Utgivarna m.fl. (2018) *Medier: Vi har enats om ett nytt etiskt system*. Svenska Dagbladet 3 april 2018 (www.svd.se/medier-vi-har-enats-om-ett-nytt-etiskt-system, senast besökt 16 maj 2018).
- Weibull, Lennart, Wadbring, Ingela och Ohlsson, Jonas (2018) *Det svenska medielandskapet: traditionella och sociala medier i samspel och konkurrens*. Stockholm: Liber förlag.
- Wormbs, Nina (2017) *Demokratin och det nya offentliga samtalet* (del av seminarium anordnat av IFF och RIFO, www.iffs.se/en/calendar/ifplay/demokratin-och-det-nya-offentliga-samtalet-nina-wormbs/, senast besökt 19 februari 2018).
- Yle (2017) *Förhandsprövning av de regionala nyheternas webbtjänster och personifiering* (svenska.yle.fi/artikel/2017/03/15/forhandsprovning-av-de-regionala-nyheternas-webbtjanster-och-personifiering, senast besökt 16 maj 2018).
- Zuckerberg, Mark (2018) Inlägg den 11 januari 2018 om fokusområden för Facebook under 2018 (www.facebook.com/zuck/posts/10104413015393571?pnref=story, senast besökt 21 februari 2018).

Kommittédirektiv 2016:111

Radio och tv i allmänhetens tjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2016

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst och föreslå nödvändiga förändringar för att skapa fortsatt goda förutsättningar för verksamheten. Kommitténs uppdrag är att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Utgångspunkten är att Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera möjliga alternativa finansieringssystem med utgångspunkt i de särskilda krav och mål som finns för systemet med radio och tv i allmänhetens tjänst,
- ta fram ett konkret förslag för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst där insamlade medel även i fortsättningen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget,
- ta ställning till om det är hushåll eller individer som ska vara betalningsskyldiga och om det är lämpligt att införa en differentiering av betalningsskyldigheten, och

- ta ställning till om betalningsskyldigheten även fortsättningsvis ska knytas till innehav av viss mottagningsutrustning och hur den i så fall ska definieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017.

Kommande tilläggsdirektiv

Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge kommittén i uppdrag att ta fram ett förslag till hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst ska utformas med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling.

Radio och tv i allmänhetens tjänst

Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Verksamheten 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. Den centrala uppgiften för SR, SVT och UR är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, som speglar mångfalden i hela landet och som kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner.

SR:s, SVT:s och UR:s verksamheter styrs av sändningstillstånd och anslagsvillkor som regeringen beslutar med stöd av riksdagsbeslut. Inför varje tillståndperiod görs en bred översyn av programbolagens uppdrag. En stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst behövs för att säkerställa ett varierat utbud på medieområdet. En avgörande förutsättning är att programföretagen har en stabil och förutsebar finansiering där medelstilledningen är utformad för att värna företagens oberoende. Detta ställer speciella krav på ett finansieringssystem. Det måste utformas för att säkerställa solidarisk betalning som ger förutsättningar för ett brett och djupt förtroende för hela verksamheten och därmed för dess legitimitet.

Uppdraget att föreslå en framtidssäker avgiftsmodell

Verksamheten i SR, SVT och UR finansieras i dag genom radio- och tv-avgifter enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Varje hushåll och företag eller annan juridisk person som innehar en tv-mottagare är skyldig att betala radio- och tv-avgift. Avgiften uppgår från och med den 1 januari 2017 till 2 340 kronor per hushåll eller företag och år. En tv-mottagare definieras i lagen som en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som är ett gemensamt dotterbolag till SR, SVT och UR, sköter uppbörderna och bedriver avgiftskontroll. Riksdagen beslutar årligen om medelstillelningen till programföretagen från det s.k. rundradiokontot, där intäkterna från avgiften placeras.

Riksdagen beslutade den 8 april 2015 att tillkännage för regeringen att en parlamentarisk utredning av radio- och tv-avgiften bör komma till stånd i god tid inför nästa sändningstillstånd (bet. 2014/15:KrU3, rskr. 2014/15:157). Arbetet ska enligt riksdagens beslut syfta till att ta fram en solidariskt finansierad och långsiktigt trygg modell som garanterar verksamhetens fortsatta oberoende. Genom tillsättandet av en kommitté är tillkännagivandet slutbehandlat.

En förändring av modellen för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst

SR, SVT och UR ska enligt anslagsvillkoren delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och tv. För att nå lyssnarna och tittarna är det nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar.

Sedan ett antal år minskar konsumtionen av radio och tv via traditionella mottagare, samtidigt som användningen av internet som plattform för radiolyssnande och tv-tittande ökar markant, särskilt i yngre målgrupper. Utvecklingen riskerar att leda till en situation där ansvaret för finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst åligger ett minskande antal hushåll som innehar en traditionell tv-mottagare, medan allt fler konsumerar programföretagens utbud via internet utan att delta i finansieringen. Därigenom riskerar en obalans att uppstå

mellan inkomster och utgifter i systemet. Dessutom finns det en risk för att legitimiteten i radio- och tv-avgiftssystemet urholkas.

Lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrades 2007 i syfte bl.a. att göra den mera teknikneutral. Efter att SVT i februari 2013 startat utsändningar av hela programtjänster via internet tolkade RIKAB lagen som att datorer, surfplattor och smarta mobiltelefoner föll under begreppet tv-mottagare vid sidan av traditionella tv-apparater. Den nya tolkningen ledde till att fler hushåll deltog i finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst, samtidigt som tillämpningen kom att ifrågasättas. RIKAB:s avgiftsbeslut överklagades till domstol och den 13 juni 2014 fann Högsta förvaltningsdomstolen att innehav av en dator med internetuppkoppling inte kan anses utgöra ett innehav av en tv-mottagare som kan utlösa en skyldighet att betala radio- och tv-avgift enligt lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (HFD 2014 ref. 33). RIKAB har därefter ändrat sin tillämpning i enlighet med domen. Ett stort antal avanmälningar har skett vilket har lett till att RIKAB har återbetalat avgifter. Antalet betalande hushåll har sedan dess sjunkit. Enligt skrivelse från RIKAB med rundradiorörelsens delårsredovisning (Ku2016/02057/MF) har nedgången fortsatt under det första halvåret 2016.

Kommittén ska analysera vilka finansieringsmodeller som kan anses möta de särskilda krav och mål som verksamheten ställer och som därmed är möjliga alternativ för finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Hur ska en framtidssäker avgiftsmodell utformas?

SR, SVT och UR ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet av hög kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Ett kommande system för uppbörd och medeltilldelning ska garantera en stabil och ändamålsenlig finansiering av verksamheten i företagen. Finansieringssystemet ska så långt möjligt åtnjuta allmänhetens förtroende och därmed bidra till verksamhetens legitimitet.

Finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst ska ske genom ett solidariskt, rättvist och resurseffektivt system där programbolagen fortsatt finansieras utan annonsintäkter och så att verksamhetens

självständighet och oberoende värnas. I ett demokratiskt samhälle drar alla nytta av att det finns aktörer inom radio och tv som står fria från ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Ett solidariskt och rättvist uppbördssystem innebär att de som har tillgång till radio och tv i allmänhetens tjänst ska medverka till dess finansiering. Av detta skäl, och för att garantera stabilitet oavsett konkurrensförhållanden och kortsiktig efterfrågan, är det inte lämpligt att verksamheten finansieras enbart av dem som aktivt väljer att ta del av utbudet, t.ex. genom abonnemang eller andra betaltjänster. Det är viktigt för systemets legitimitet att det uppfattas som rättvist och att systemet är kostnadseffektivt. Genom att insamlade medel även fortsättningsvis kan hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget och endast användas till radio och tv i allmänhetens tjänst skapas förutsättningar för verksamhetens oberoende från kortsiktiga politiska intressen. Frågan om hur medelstillelningen sker till bolagen är av stor vikt med hänsyn till kravet på oberoende.

Det finns risk för att nuvarande avgiftsmodell kommer att framstå som orättvis då allt fler kan dra nytta av verksamheten utan att vara med och finansiera den. Modellen kan också kritiserars med anledning av de kostnader som är förknippade med avgiftskontrollen. Eftersom det enligt dagens system endast är hushåll med innehav av tv-mottagare som är avgiftsskyldiga behövs en aktiv kontroll av innehav. En del av kostnaderna följer också av att avgiften betalas av hushåll snarare än av individer. Genom att hushållen blir fler, mer differentierade och får rörligare sammansättning ökar kostnaden för systemet. Samtidigt har den tekniska utvecklingen inneburit flera alternativa mottagningsmöjligheter och att tittande och lyssnande oftare sker individuellt också inom ett hushåll.

En stor del av den utrustning som kan användas för att ta del av radio och tv används för en rad andra ändamål och anskaffas inte primärt för just radio och tv. Detta är en utveckling som med all sannolikhet kommer att fortsätta med tanke på det alltmer uppkopplade samhället och kan komma att innebära en stor utmaning för rådande finansieringssystem. För många, särskilt personer med funktionsnedsättning, men också studerande, hemarbetande och äldre, är datorer och annan utrustning med internetuppkoppling nödvändig för att kunna upprätthålla kommunikation och samhällsdeltagande. Ett eventuellt förslag som innebär att kopplingen mellan avgiftsskyldighet

och innehav av en viss utrustning upprätthålls bör förhålla sig till detta och till betydelsen av att systemet åtnjuter legitimitet.

Kommittén ska med utgångspunkt i den analys och de överväganden som gjorts lämna förslag på hur radio och tv i allmänhetens tjänst bör finansieras i framtiden och ta fram ett konkret och fullständigt beslutsunderlag avseende hur ett sådant system bör utformas och genomföras. Det förslag som lämnas ska innebära att insamlade medel även i fortsättningen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget.

I uppdraget ingår att

- lämna förslag på var ansvaret för uppbörd och förvaltning av medlen ska ligga liksom vilka avgiftsnivåer eller motsvarande som ska gälla utifrån det medelsbehov som riksdagens beslut för den nuvarande tillståndsperioden ger upphov till (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60),
- ta ställning till om det är hushåll eller individer som ska vara betalningsskyldiga,
- ta ställning till om det går att förena önskan om teknisk neutralitet och framtidssäkerhet med dagens koppling mellan avgiftsskyldighet och innehav av viss mottagningsutrustning,
- ta ställning till om resurssvaga grupper ska betala ett lägre belopp eller helt undantas från betalningsskyldigheten,
- ta ställning till om företag och andra juridiska personer fortsatt ska vara skyldiga att betala avgift eller motsvarande,
- beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas för olika grupper av individer och hushåll, och
- lämna förslag till de förändringar som behövs, inklusive författningsändringar.

De framtida villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst

Riksdagen beslutade i november 2013 om villkor och riktlinjer för SR, SVT och UR under tillståndspanoroden den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge kommittén i uppdrag att ta fram ett förslag om hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst ska utformas med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling.

Till det som kommittén ska belysa och behandla, enligt närmare anvisningar i tilläggsdirektiven, hör frågor om den övergripande inriktningen och ramarna för programverksamheten i SR, SVT och UR, programföretagens uppdrag på olika plattformar och hur programverksamheten kan nå hela befolkningen. Kommittén ska vidare pröva och lämna förslag till hur en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst som beaktar medieutvecklingen och förändrade medievanor kan utformas. Utgångspunkten ska vara att värna verksamhetens öppenhet, oberoende och integritet. När det gäller regleringsfrågorna kommer det att finnas skäl att anlägga såväl ett kortare som ett mer långsiktigt tidsperspektiv. Det kommer inte ingå i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Public service-kommittén har i betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59) presenterat ett omfattande utredningsarbete när det gäller olika modeller för finansiering av verksamheten. Kommittén bör ta tillvara public service-kommitténs arbete i relevanta delar.

Erfarenheter från andra länder bör beaktas. Förslaget ska vara förenligt med EU:s regelverk, bl.a. konkurrens- och statsstödsreglerna. Kommittén ska under arbetets gång samråda i tekniska frågor med SR, SVT, UR, RIKAB, Ekonomistyrningsverket och Skatteverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017. Regeringens avsikt är att kommande uppdrag med anledning av tilläggsdirektiv om de framtida villkoren för SR, SVT och UR ska redovisas separat vid ett senare tillfälle som kommer att anges i tilläggsdirektiven.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:73

Tilläggsdirektiv till kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst (Ku 2016:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2016 kommittédirektiv om radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111). Kommitténs uppdrag är att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansierings-system för radio och tv i allmänhetens tjänst.

Uppdraget till kommittén utvidgas till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt.

Kommittén ska bl.a.

- föreslå hur en ändamålsenlig reglering bör utformas,
- föreslå hur utbudet ska nå ut till publiken, och
- bedöma hur public service ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras.

Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget om finansieringssystemet ska redovisas senast den 17 november 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 juni 2018.

Nya förutsättningar för radio och tv i allmänhetens tjänst

Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst (public service) bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Verksamheten styrs av sändningstillstånd och anslagsvillkor som regeringen beslutar med stöd av riksdagsbeslut. Riksdagen beslutade i november 2013 om villkor och riktlinjer för SR, SVT och UR under tillståndsperioden den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Regeringen ställer även genom särskilda beslut krav på SVT och UR när det gäller tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning (Ku2016/02488/MF).

Den 1 januari 2020 inleds en ny tillståndsperiod. Inför varje tillståndsperiod görs en bred översyn av programbolagens uppdrag.

De senaste årens medieutveckling har skapat nya förutsättningar för alla traditionella medier, inklusive public service. Gränserna mellan olika typer av medier blir allt svårare att upprätthålla och mediekonsumtionen individualiseras. Tillgången till kvalitativ granskade journalistik minskar i delar av landet. Både förutsättningarna att nå ut till publiken i hela landet och publikens krav på tillgång till medieinnehåll förändras. Utvecklingen innebär både möjligheter och utmaningar, vilket bl.a. beskrivits i Medieutredningens två betänkanden och forskningsantologi (SOU 2015:94, SOU 2016:30, SOU 2016:80).

Skäl till kommitténs övergripande uppdrag

Medieutvecklingen ställer nya krav på radio och tv i allmänhetens tjänst och därmed även på statens reglering av verksamheten. Den parlamentariska public service-kommitténs huvuduppdrag är att föreslå en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det kommer att kräva ställningstaganden på flera områden som endast i viss utsträckning belysts av tidigare utredningar.

Det kan konstateras att det över lång tid har funnits en bred politisk enighet om att programföretagens innehållsuppdrag är ändamålsenliga och i allt väsentligt bör bestå. Uppdraget till den parlamentariska public service-kommittén bör därför i första hand fokusera på andra grundläggande frågor som följer av medieutvecklingen. Det handlar om hur uppdraget ska ges, vilka tjänster som ska erbjudas och hur utbudet ska nå ut till hela befolkningen. I det följande beskrivs de övergripande utgångspunkterna för kommitténs arbete samt uppdragets olika delar och begränsningar.

Övergripande utgångspunkter för kommitténs arbete

De av riksdagen beslutade målen för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2014/15:1 utg. omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr.2014/15:96). Ansvarstagande kommersiella nyhetsmedier liksom en oberoende public service utgör centrala delar av vår demokrati. Mediepolitiken syftar till att skapa goda förutsättningar för en mångfald av självständiga medieaktörer som bidrar till att stärka en fri åsiktsbildning, ett fritt utbyte av idéer liksom en aktiv granskning av samhällets makthavare.

För att säkerställa kvalitet och ett varierat utbud på medieområdet behövs en stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst som åtnjuter högt förtroende hos allmänheten. Genom uppdragen i allmänhetens tjänst har public service-företagen en unik roll och ett särskilt ansvar. Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som till olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Av detta följer bl.a. att programbolagen inte får sända reklam och att sponsring endast får förekomma i begränsad omfattning. Programutbudet ska präglas av saklighet och opartiskhet.

En förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet speglar hela landet och finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar. Kommittén ska därför i sina förslag och bedömningar utgå ifrån att public service-verksamheten ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig utbudet även i en onlinemiljö.

Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget att beskriva medieutvecklingens konsekvenser för radio och tv i allmänhetens tjänst

Utvecklingen av den digitala mediemarknaden har i grunden förändrat förutsättningarna för medieföretagens distribution och människors mediekonsumtion. Sändningarna av radio och tv i marknätet har fortfarande den största räckvidden, men den andel av publiken som enbart tar del av traditionella sändningar minskar för varje år.

Den pågående medieutvecklingen och dess konsekvenser för olika aktörer på mediemarknaden har på senare tid analyserats i ett flertal utredningar och rapporter. Medieutredningen gjorde under 2015 en stor kartläggning och analys av medieutvecklingen som beskrivs framför allt i delbetänkandet (SOU 2015:94) och i forskningsantologin (SOU 2016:30). Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i ett par olika rapporter kartlagt och analyserat olika aspekter av public service-verksamheten i relation till medieutvecklingen: vidare-sändningsplikten, utrymmet för lokala kabelorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö (dnr Ku2017/00213/MF) och Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst (dnr Ku2015/02139/MF). Även Demokratiutredningens forskningsantologi Låt fler forma framtiden! (SOU 2015:96) liksom vissa av Nordicoms rapporter kan vara relevanta för kommittén.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i de analyser av medieutvecklingen som gjorts under senare år sammanfatta och beskriva konsekvenserna för radio och tv i allmänhetens tjänst och hur förändringen i konsumtionsmönster påverkat programföretagens förutsättningar att nå ut till publiken.

Uppdraget att föreslå hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst bör regleras i ett nytt medielandskap

Hur bör en ändamålsenlig reglering utformas?

Utgångspunkten i nuvarande uppdrag för SR, SVT och UR är att programbolagen sänder rikstäckande ljudradio, tv och sökbar text-tv. Att producera och sända radio- och tv-program utgör programbolagens kärnverksamhet och är grunden för den reglering som finns dels i sändningstillstånd med innehållsvillkor, dels i anslagsvillkor. Regleringsmodellen har bl.a. utformats med hänsyn till de bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som anger förutsättningarna för att meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända, men även med hänsyn till det skydd som finns för den redaktionella självständigheten. För sändningar i tråd råder etableringsfrihet. Etableringsfriheten innebär bl.a. att det allmänna inte får ställa några krav eller villkor på sändningar i tråd som inte har stöd i grundlagen.

Radio och tv i allmänhetens tjänst utvecklas i allt högre grad i en onlinemiljö där internet är bas för distributionen av innehåll och där användaren kan bestämma på vilken enhet ett visst innehåll ska konsumeras. Distributionen av innehållet sker ofta i tråd. Det innebär att det nu gällande uppdraget, där innehållsvillkoren formellt enbart gäller för sändningar i marknätet, blir alltmer otillräckligt. Kärnverksamheten utgörs fortfarande av produktion och sändning av radio- och tv-program, men i onlinemiljön erbjuds ett allt större utbud av program som inte ryms i de traditionella sändningarna samtidigt som även andra typer av tjänster växer fram. Gränserna mellan kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten blir därmed svårare att avgöra.

En konsekvens är att regleringen via sändningstillstånden riskerar att omfatta en alltmer begränsad del av programföretagens verksamhet, vilket även innebär att en allt större del av verksamheten inte kan följas upp eller granskas. Uppdraget, dess omfattning och gränser kan därmed upplevas som otydliga. I förlängningen kan det leda till minskat förtroende för verksamheten.

Redan i direktiven till den förra public service-kommittén konstaterade regeringen att kommittén behövde analysera vilken roll programföretagens verksamhet på olika plattformar har och utreda hur den ska regleras (dir. 2011:51). Utvecklingen mot distribution och

konsumtion av innehåll online har sedan dess accelererat, liksom andelen innehåll som enbart publiceras på nätet. Det krävs nu en genomgripande analys dels av hur public service-uppdraget kan formuleras i ett nytt medielandskap, dels av hur public service bör regleras såväl de närmaste åren som i framtiden. En utgångspunkt är att regleringen långsiktigt ska trygga programföretagens oberoende och genom en inbyggd tröghet garantera stabiliteten i systemet. Även EU:s statsstödsregler med krav på att public service-uppdraget är tydligt definierat och avgränsat är av betydelse i detta sammanhang.

En övergripande reglering som omfattar hela verksamheten av radio och tv i allmänhetens tjänst är inte möjlig utan ändringar i YGL. I den parlamentariska public service-kommitténs uppdrag ingår inte att föreslå grundlagsändringar. Regeringen avser dock att senast i början av 2018 tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över YGL. Ett av ändamålen för en sådan översyn bör vara att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Eventuella förslag i ett sådant syfte kommer dock inte att kunna genomföras innan nästa tillståndperiod inletts. Kommittén bör därför beakta såväl ett kortare tidsperspektiv där dagens grundläggande förutsättningar gäller, som ett längre tidsperspektiv där en mer förutsättningslös bedömning kan göras.

Kommittén ska, med utgångspunkt i att regleringen som helhet ska bidra till att upprätthålla företagens oberoende,

- bedöma hur den övergripande inriktningen och gränserna för ett public service-uppdrag som omfattar såväl sändningar i marknätet som verksamhet i en onlinemiljö kan formuleras,
- bedöma hur ett sådant heltäckande uppdrag på längre sikt borde regleras,
- föreslå hur uppdraget till public service ska ges under nästa tillståndperiod,
- med utgångspunkt i de bedömningar och förslag som lämnats om uppdragets form och reglering föreslå längden på kommande tillståndperioder och formerna för medelstildelningen, och
- bedöma om de centrala begrepp som i dag används i sändningstillstånd och anslagsvillkor, t.ex. kärnverksamhet och kompletterande verksamhet, behöver omdefinieras.

Hur kan den övergripande organisationen för radio och tv i allmänhetens tjänst bidra till programföretagens oberoende?

Den övergripande organisationen för radio och tv i allmänhetens tjänst med en ägarstiftelse och tre programföretag fungerar i huvudsak väl. Programföretagen har, särskilt under de senaste tillståndsperioderna, utvecklat en väl fungerande samverkan för att samordna och effektivisera verksamheterna. Kommittén ska därför inte utreda en sammanslagning av de tre programföretagen.

Förvaltningsstiftelsen skapades för att åstadkomma tydliga spelregler för relationen mellan staten och radio och tv i allmänhetens tjänst och samtidigt tillgodose kravet på självständighet och integritet för programföretagen.

Kommittén ska

- utvärdera hur Förvaltningsstiftelsens organisation, långsiktiga finansiering och styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende, och
- om så anses motiverat föreslå förändringar.

Uppdraget att föreslå hur radio och tv i allmänhetens tjänst ska nå ut till publiken i ett nytt medielandskap

Den centrala uppgiften för SR, SVT och UR är att producera och sända ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla. Sändningar via marknätet har i dag en särställning både tekniskt och avseende reglering. Enligt sändningstillstånden ska sändningarna i marknätet nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Kostnaderna för sändningar i marknätet är stora men samtidigt innebär distributionsformen att programföretagen kan ställa höga krav på kvalitet och robusthet. Sändningarna kräver inte något abonnemang och i de flesta fall kan de tas emot med en relativt enkel utrustning. Därmed har de en central betydelse för att garantera att alla hushåll – oavsett ekonomiska förutsättningar och teknisk kapacitet – ska kunna ta del av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det är viktigt för förtroendet för verksamheten och bidrar till företagets särskilda roll för samhället i framtida kriser och under höjd beredskap.

Utöver sändningarna i marknätet använder programföretagen sedan länge flera andra distributionsplattformar för tv-sändningar.

Det är fortfarande sändningarna i marknätet som har den största räckvidden, men det är de internetbaserade plattformarna som växer.

Staten har ett ansvar för att garantera att alla i Sverige ska kunna ta del av radio och tv i allmänhetens tjänst. I ett nytt medielandskap blir programföretagen beroende av nya aktörer och infrastrukturer för att nå ut. Utvecklingen riskerar att innebära ökade kostnader och påverkar statens möjlighet att reglera krav på täckning och räckvidd.

Kommittén ska

- föreslå hur staten på kort och lång sikt kan garantera att radio och tv i allmänhetens tjänst når ut till hela befolkningen, och
- föreslå hur ett täckningskrav eller motsvarande bör formuleras.

Uppdraget att bedöma hur public service ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras

Medieutvecklingen innebär att gränserna mellan olika typer av medietjänster blir otydligare. Aktörer som tidigare verkat på olika marknader med helt olika distributionsformer möts i en onlinemiljö och konkurrerar där om samma annonsörer och konsumenter. Utvecklingen innebär också att alla medieföretag i någon mening verkar på en global marknad som styrs av starka kommersiella krafter, vilket får avgörande betydelse för förutsättningarna för verksamheterna.

Även radio och tv i allmänhetens tjänst måste förhålla sig till detta alltmer komplexa kommersiella medielandskap. Programföretagen är i ett nationellt perspektiv dominerande aktörer med stabila ekonomiska förutsättningar, samtidigt som de i ett globalt perspektiv är små, med begränsade möjligheter att påverka medieutvecklingen. Det ställer stora krav på programföretagen och hur de förhåller sig till andra marknadsaktörer. En förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar och att så många som möjligt kan tillgodogöra sig utbudet även i en onlinemiljö.

De svenska public service-företagen har i internationell jämförelse begränsade möjligheter till kommersiella samarbeten. Reklam är inte tillåtet, sponsringen kraftigt begränsad och möjligheten till kommersiella sidoverksamheter tydligt avgränsad. Kraven på öppenhet och transparens i redovisningen är omfattande och har

ökat de senaste åren. Det är en modell som bidrar till programföretagens höga förtroende och som bör värnas.

Bör public service-företagens oberoende i relation till olika kommersiella medieaktörer och distributörer förtydligas?

Medieutvecklingen har inneburit att sociala medier och andra globala distributionsplattformar i allt högre grad används av medieföretagen, dels för att nå publiken, dels för att locka publiken till de egna plattformarna. Programföretagens utbud finns, helt eller delvis, allt oftare i en miljö som är reklamfinansierad. Det är därför nödvändigt att utifrån syftet att värna public service oberoende och integritet, analysera konsekvenserna av programföretagens kommersiella samarbeten och deras förhållande till globala medieaktörer och distributörer.

Kommittén ska

- bedöma behovet av att förtydliga kraven på programföretagens oberoende och integritet i kommersiella samarbeten och i relationen med olika typer av medieaktörer och distributörer, och
- om så anses motiverat föreslå hur sådana krav bör formuleras.

Bör public service ha i uppdrag att stärka mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier?

Medieutvecklingen har medfört en mer påtaglig konkurrenssituation mellan public service-företagen och andra kommersiella nyhetsmedier. I syfte att garantera en mångfald av nyhetsmedier kan det vara av betydelse att de olika aktörerna utvecklar nya former av samverkan. En sådan samverkan får dock inte innebära att public service-företagens självständighet och oberoende i förhållande till ekonomiska och kommersiella intressen riskerar att ifrågasättas.

Kommittén ska

- bedöma om programföretagen bör ha i uppdrag att samverka med lokala oberoende medier i syfte att stärka mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier.

Bör public service ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad?

I syfte att öka mångfalden i utbudet är programföretagen skyldiga att genomföra produktionsarbeten, utlägg och köp av visningsrätter från externa produktionsbolag. Programföretagen har en stark position på den svenska produktionsmarknaden och är i vissa fall den enda tänkbara köparen av ett program eller ett format som utvecklats av ett fristående produktionsbolag. Den dominerande positionen ställer höga krav på tydlighet och transparens i relationen till de externa produktionsbolagen.

Kommittén ska

- bedöma om programföretagen bör ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad.

Uppdraget att föreslå vissa förändringar av innehållsuppdraget

Behöver någon del av innehållsuppdraget förändras mot bakgrund av den omfattande medieutvecklingen?

Regeringen anser att programföretagens innehållsuppdrag är ändamålsenliga och i allt väsentligt bör bestå. Den medieutveckling som sker ger inte anledning att ompröva samhällets behov av programföretag med uppdrag att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet. Den centrala uppgiften i de nuvarande uppdraget för SR, SVT och UR är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv och utmärkas av hög kvalitet, nyskapande form och innehåll.

Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska vidare spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen som helhet. Mer än hälften av SR:s och SVT:s allmänproduktion ska produceras utanför Stockholm.

Verksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen ska beaktas och utrymme ges för den fria åsiktsbildningen med en mångfald av

åsikter och meningsyttringar. För SR och SVT utgör nyhetsverksamheten – nationellt och regionalt – en central del av verksamheten.

Programföretagen ska se till hela publikens behov och intressen och inte i första hand styras av att maximera antalet tittare eller lyssnare. Av det följer att programföretagen har ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. Utbudet för barn och unga är prioriterat.

Folkbildningsuppdraget är centralt för alla tre programföretag, i synnerhet för UR. Radio och tv i allmänhetens tjänst är en betydelsefull källa för programinnehåll på det svenska språket liksom för spridning av kultur och bildning. Programföretagen är centrala kulturbärare och ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud genom samarbeten med kulturinstitutioner och kulturproducenter i hela landet.

Programföretagen har även en särställning på mediemarknaden när det gäller att tillgängliggöra programverksamheten för personer med funktionsnedsättning. Public service-företagens tillgänglighetstjänster ska hålla hög kvalitet och användbarheten bör ständigt förbättras och utvecklas utifrån ett brukarperspektiv. En utgångspunkt är att tillgängligheten successivt ska öka.

Kommittén ska

- utifrån beskrivningen av medieutvecklingens konsekvenser för radio och tv i allmänhetens tjänst föreslå eventuella förändringar av innehållsuppdraget, med utgångspunkten att det nuvarande innehållsuppdraget i sina huvuddrag är relevant utformat och därför huvudsakligen bör kvarstå oförändrat.

Hur kan synligheten för de nationella minoritetsspråken och teckenspråket stärkas?

Radio och tv i allmänhetens tjänst har ett ansvar för att erbjuda ett särskilt utbud av program på de nationella minoritetsspråken. Syftet är dels att främja och erbjuda miljöer där språken används och sprids, dels att synliggöra de nationella minoriteterna för en bredare allmänhet. Uppdraget har under den senaste tillståndspanoroden skärpts genom ett krav på att utbudet ska öka årligen. Motsvarande uppdrag gäller även teckenspråk. Programföretagen har dessutom ett ansvar för sändningar på andra minoritetsspråk.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden på området samt regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) föreslå hur ansvaret för utbudet på minoritetsspråken ska formuleras för att bidra till att kvaliteten och synligheten stärks, och
- föreslå hur ansvaret för utbudet på teckenspråk ska formuleras för att bidra till att kvaliteten i utbudet och språkets synlighet stärks.

I förslaget som gäller de nationella minoritetsspråken ska de bedömningar som lämnas av utredningen för en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02) beaktas. Utredningen delredovisades den 15 juni 2017.

Finns ett behov av sändningar riktade till utlandet?

SR har sedan 1938 haft i uppdrag att bedriva sändningar riktade till svenskar som befinner sig utomlands och till en utländsk publik. Syftet har varit att programverksamheten ska ge en möjlighet att få och upprätthålla kontakt med Sverige. Sändningarna, som till största delen bestått av aktualitets- och nyhetsprogram, har distribuerats över kortvåg, mellanvåg, satellit och via internet. Under flera år fanns ett särskilt statsanslag för verksamheten, men sedan lång tid ingår finansieringen i den allmänna medelstillelningen. Den tekniska utvecklingen ledde till att SR lade ner kort- och mellanvågssändningarna. Under 2015 avvecklades Radio Sweden som redaktion. SR anser att lyssnare utomlands ändå har betydligt större möjligheter att ta del av SR:s programverksamhet eftersom hela programverksamheten finns tillgänglig online utan någon geoblockering och alltså kan tas emot i hela världen.

SVT har också bedrivit verksamhet riktad mot utlandet, men i form av en sidoverksamhet vilken ska bära sina egna kostnader. Kanalen, SVT World, har distribuerats som betalkanal via satellit. Inom ramen för utbytet av tv-sändningar mellan Sverige och Finland har kanalen dessutom, genom särskild statlig finansiering, tillhandahållits till Finland för vidare distribution i det finska marknätet. Till skillnad från Radio Sweden har SVT:s verksamhet riktad mot utlandet varit helt på svenska. Under 2017 har SVT avvecklat kanalen då bl.a.

företagets onlineverksamhet medfört att efterfrågan minskat och även behovet i Finland av att ta emot kanalen upphört.

Regeringen konstaterar att den tekniska utvecklingen innebär att det blivit betydligt lättare för olika aktörer att snabbt nå ut med nyheter och samhällsanalys globalt. För public service har det inneburit att SR:s programutbud i sin helhet och delar av SVT:s utbud kan tas emot online i hela världen. Samtidigt finns i dag mindre möjligheter för en icke svenskspråkig publik utomlands med intresse för Sverige att få för målgruppen särskilt anpassade nyheter och information om Sverige och svenska förhållanden från svensk public service. Ett sådant uppdrag för sändningar om Sverige riktade till utlandet har funnits för SR sedan 1938 och motsvarande finns fortfarande i flera andra länder.

Kommittén ska

- bedöma behovet av ett uppdrag om programverksamhet med nyheter om Sverige och svenska förhållanden riktad till en utländsk publik, och
- föreslå hur ett sådant uppdrag bör formuleras.

Hur ska SVT:s ansvar för svensk film formuleras?

Programföretagen har en avgörande betydelse för det svenska kulturlivet. De bidrar till att upprätthålla en levande kulturproduktion som gynnar producenter och kulturskapare inom flera olika konstområden. Genom köp av visningsrätter, investeringar och egen produktion av film och dramaserier har SVT en avgörande betydelse för svensk filmproduktion. Enligt sändningstillståndet ska bolaget, inom ramen för ett mångsidigt kulturutbud, bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Mot bakgrund av SVT:s deltagande som part i filmavtalet har regeringen tidigare inte ansett att det funnits något behov att förtydliga SVT:s ansvar. Sedan filmavtalet upphört den 31 december 2016 finns dock ett behov att utreda vilka krav som bör ställas när det gäller SVT:s ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion.

Kommittén ska

- utifrån SVT:s avgörande betydelse för svensk filmproduktion föreslå hur bolagets ansvar för svensk film ska formuleras.

Uppdraget att stärka granskning och uppföljning

Radio och tv i allmänhetens tjänst har unika förutsättningar på den svenska mediemarknaden. Finansieringssystemet skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för programföretagen, samtidigt som sändningstillstånd och anslagsvillkor ställer krav som särskiljer verksamheten från de kommersiella medierna. De unika förutsättningarna ställer också särskilda krav på systemet för granskning och uppföljning. Granskningen måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentliga behov av insyn och kontroll.

Medieutvecklingen väcker även frågor kring de medieetiska systemens betydelse och räckvidd. Den 25 maj 2016 lämnade EU-kommissionen förslag till ändringar i AV-direktivet, där själv- och samreglering rekommenderas bl.a. när det gäller skydd av minderåriga. Vidare har Utgivarna begärt att regeringen ska utreda möjligheten att skapa förutsättningar för en utvidgning och förstärkning av det självreglerande pressetiska systemet (Ku2015/01520/MF). Dessa frågor bör ses över i ett bredare mediepolitiskt sammanhang och därmed inte inom ramen för den parlamentariska public service-kommittén.

Kan verksamheten på internet tillgodoräknas vid uppföljningen av innehållsuppdraget?

Under riksdagsbehandlingen av propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 (prop. 2012/13:164) gav riksdagen regeringen tillkänna att den ska överväga en förändring som gör det möjligt för SR, SVT och UR att inom ramen för nuvarande reglering i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget (bet. 2013/14:KrU3, rskr 2013/14:60).

Kommittén ska

- bedöma vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett tillgodoräknande i enlighet med tillkännagivandet ska vara möjligt,
- i den utsträckning ett tillgodoräknande bedöms vara möjligt överväga vilka ändringar som behöver göras och lämna förslag på dessa, och

- analysera vilka konsekvenser ett sådant tillgodoräknande kan få, särskilt i avsaknad av möjligheten att ställa krav eller villkor på det innehåll som tillhandahålls på internet.

Kommittén ska i sina bedömningar särskilt beakta granskningsnämndens självständighet vid myndighetsutövning och rättstillämpning.

Finns det behov av förändringar av systemet för förhandsprövning av nya tjänster?

Enligt Europeiska kommissionens meddelande om tillämpning av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009) ska medlemsstaterna genom förhandsprövning undersöka om nya tjänster och väsentliga ändringar av befintliga tjänster möter de villkor som fördragets protokoll om radio och tv i allmänhetens tjänst ställer upp (det s.k. Amsterdamprotokollet). Enligt meddelandet ska medlemsstaterna också utreda hur dessa tjänster påverkar marknaden och konkurrensen.

Myndigheten för press, radio och tv har i sin rapport Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst lämnat förslag om att göra systemet med förhandsprövning mer effektivt.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i programföretagens oberoende och marknads-påverkan analysera och bedöma om det finns behov av ändringar i systemet med förhandsprövning.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag och de effekter som dessa bedöms få för jämställdheten mellan flickor, pojkar, kvinnor och män, tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och i övrigt i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) i den omfattning som är relevant för de olika förslagen.

Kommittén ska särskilt analysera och bedöma förslagets konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom

press, radio och tv och för företag inom produktion och distribution av audiovisuellt innehåll.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till radio och tv i allmänhetens tjänst, t.ex. när det gäller medieutbud och medieanvändning. Kommittén ska därför så långt det är möjligt använda befintligt material i sin fakta-insamling.

Kommittén ska ha en internationell utblick, särskilt gentemot Norden och norra Europa. Kommittén ska beakta EU:s regelverk, t.ex. konkurrens- och statsstödsreglerna, liksom folkrättsliga åtaganden på relevanta områden.

Kommittén ska under arbetets gång samråda med SR, SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen samt med Myndigheten för press, radio och tv, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Teracom AB och andra relevanta aktörer i mediebranschen. Samråd ska också ske med företrädare för det samiska folket och de nationella minoriteterna.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget avseende finansierings-systemet ska redovisas senast den 17 november 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 juni 2018.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:04

Tilläggsdirektiv till kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst (Ku 2016:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2018

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2016 kommittédirektiv om radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111). Kommitténs uppdrag var att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansierings-system för radio och tv i allmänhetens tjänst. Den 22 juni 2017 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv om förlängd tid för redovisning av uppdraget och om att utvidga uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt (dir. 2017:73).

Uppdraget till kommittén utvidgas. Kommittén ska, utöver vad som framgår av redan beslutade direktiv, utreda förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag 2020.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 juni 2018.

Den framtida utgivningen av 8 Sidor

8 Sidor är en nyhetstidning på lättläst svenska som publiceras i en pappersutgåva och på webbplatsen 8sidor.se. Tidningen ingår i Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) som den 1 januari 2015 övertog utgivningen från stiftelsen Centrum för lättläst i samband

med att stiftelsen upphörde. Tidningen har en egen oberoende ansvarig utgivare. 8 Sidor riktar sig till personer med lässvårigheter och fyller därmed en viktig funktion ur ett demokratiskt och kulturellt perspektiv. Utgivningen bidrar till att främja allas möjlighet att delta i samhället och samhällsdebatten.

Regeringen beslutade den 25 januari 2018 att uppdra åt Myndigheten för tillgängliga medier att lokalisera sin verksamhet från Stockholm till Malmö, där myndigheten ska ha sitt säte (Ku2018/00099/MF). Lokaliseringen ska vara avslutad senast den 31 december 2019. I beslutet anför regeringen att vad gäller nyhetstidningen 8 Sidor organisatoriska hemvist bör förutsättningarna utredas i särskild ordning.

Frågan om den organisatoriska hemvisten för 8 Sidor har tidigare varit föremål för diskussion mot bakgrund av frågan om tidningens oberoende. I samband med behandlingen av propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) gav riksdagen regeringen till känna (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356) att regeringen borde utreda tidningen 8 Sidor framtid inom ramen för ett public service-uppdrag. Om detta inte var möjligt av tids-skäl borde tidningen drivas vidare inom myndigheten. Utskottet anförde bl.a. att tidningen 8 Sidor riktar sig till en målgrupp med ett mycket begränsat utbud att välja bland och att det därför är extra viktigt att nyhetsförmedlingen fortsätter att vara fri och oberoende.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande vidtogs på regeringens uppdrag åtgärder vid MTM i syfte att säkerställa 8 Sidor redaktionella oberoende. Regeringen ansåg att riksdagens tillkännagivande därmed tillgodosetts och att det fick anses slutbehandlat (prop. 2016/17:1, utg.omr. 17, s. 85).

Frågan aktualiseras på nytt i Medieutredningens betänkande En gränsöverskridande mediepolitik (SOU 2016:80), där utredningen bedömde att huvudmannskapet för 8 Sidor bör omprövas. Medieutredningen anser bl.a. att det inte går att förena en oberoende nyhetsförmedling med att vara organisatoriskt eller finansiellt beroende av en central myndighet på det område som ska granskas. Utredningen anför bl.a. inordnandet av tidningen i något av de nuvarande public service-bolagen eller i någon annan konstruktion under Förvaltningsstiftelsen som en möjlig lösning och menar att frågan bör utredas vidare. I sitt remissvar välkomnar MTM en utredning för att

klargöra om det finns behov av en annan lösning för 8 Sidor fortsatta utgivning. Även 8 Sidor välkomnar i sitt remissvar en utredning som undersöker vilken huvudman som är lämpligast för 8 Sidor. Tidningen är positiv till möjligheten att bli en del av public service och att detta utreds i samband med nästa tillståndsperiod.

Regeringen bedömer att det finns skäl att åter utreda frågan i samband med den översyn av radio och tv i allmänhetens tjänst som nu pågår. Kommittén ska därför, utöver vad som framgår av redan beslutade direktiv,

- analysera och bedöma förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen 8 Sidor rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag från och med 2020 och, om förutsättningar bedöms finnas,
- lämna förslag till ett sådant uppdrag och dess finansiering eller ange vilka aspekter på ovanstående som behöver utredas vidare.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska, utöver de relevanta aktörer som anges i kommittédirektiv 2017:73, samråda med MTM, tidningen 8 Sidor samt berörda brukarorganisationer. Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 juni 2018.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar.
Ku.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]
- Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.

Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet

– genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –

introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.

[35]

En utvecklad översiktsplanering.

Del 1: Att underlätta efterföljande

planering. Del 2: Kommunal reglering

av upplåtelseformen. [46]

Socialdepartementet

Framtidens biobank. [4]

Vissa processuella frågor på social-

försäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till

en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende

– återfallsförebyggande insatser

för män som utsätter närstående

för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.

[39]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda

för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande

som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar

– för unga som varken arbetar eller

studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet

i centrum – ett ramverk för lärares

och rektorers professionella

utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan

för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-

räkande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.

– för elever och barn i en bättre skola.

[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]